



Znanje slovenščine in dostop do zaposlitve: med jezikovno politiko države in pravicami tujih delavcev

Barbara Rajgelj*

UDK: 331.5:811.163.6

331.55:061.1EU

339.13.012.42:349.2

Povzetek: Prispevek obravnava vprašanje rabe slovenščine in jezikovnih zahtev pri dostopu do zaposlitve ter opravljanju dela v slovenskem pravnem prostoru. Izhaja iz dejstva, da povečana mednarodna mobilnost delavcev in rast priseljevanja v Slovenijo prinašata večjo jezikovno raznolikost na delovnih mestih, kar odpira vprašanja o razmerju med varovanjem slovenščine kot uradnega jezika in pravicami tujih delavcev do enakega dostopa do trga dela. Prispevek analizira ustavnopravni okvir rabe jezika, pravni okvir Evropske unije glede prostega pretoka delavcev ter slovensko zakonodajo, ki ureja rabo slovenščine in zahteve po znanju jezika v delovnih razmerjih.

Ključne besede: slovenščina, jezikovne zahteve pri zaposlovanju, prost pretok delavcev, pravo EU, Skupni evropski jezikovni okvir

The Knowledge of Slovenian Language and Access to Employment: between the State Language Policy and the Rights of Foreign Workers

Abstract: The article addresses the issue of the use of Slovenian and language requirements in accessing employment and performing work in the Slovenian legal environment. It is based on the fact that increased international mobility of workers and the growth of immigration to Slovenia are bringing greater linguistic diversity in the workplace, which raises

* Barbara Rajgelj, doktorica pravnih znanosti, docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

barbara.rajgelj@fdv.uni-lj.si

Barbara Rajgelj, PhD, Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia.

questions about the relationship between the protection of Slovenian as an official language and the rights of foreign workers to equal access to the labour market. The paper analyses the constitutional framework for language use, the European Union legal framework on the free movement of workers, and Slovenian legislation governing the use of Slovenian and language proficiency requirements in employment relationships.

Key words: Slovenian, language requirements for employment, free movement of workers, EU law, Common European Framework of Reference for Languages

1. UVOD

Z globalizacijo gospodarstev in s povečano mednarodno mobilnostjo delavcev in delavk večina sodobnih družb postaja bolj kulturno in jezikovno raznolika. V zadnjem desetletju se je tudi v Sloveniji izrazilo povečalo priseljevanje tujih delavcev, tako iz EU, še posebej pa iz tretjih držav, kar je predvsem posledica gospodarske rasti in pomanjkanja delovne sile na domačem trgu dela. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije se je letno priseljevanje v Slovenijo povečalo z 69.000 tujih delavcev v 2016 na 148.000 v letu 2025,¹ kar pomeni, da se je v desetih letih več kot podvojilo. Velik delež teh priseljencev prihaja zaradi zaposlitve, zlasti v gradbeništvu, predelovalni industriji, prometu in storitvenih dejavnostih. Med tujimi delavci še vedno prevladujejo državljani držav Zahodnega Balkana, vendar se v zadnjih letih povečuje tudi prihod delavcev iz azijskih držav, kot so Nepal, Indija in Filipini. Povečano priseljevanje tujih delavcev tako postaja ena ključnih značilnosti slovenskega trga dela in pomembno vpliva na jezikovno raznolikost na delovnih mestih.

Jezik kot »sistem izraznih sredstev za govorno in pisno sporazumevanje«² oziroma »komunikacijski sistem, ki ga sestavlja niz zvokov in pisnih simbolov, ki jih ljudje v določeni državi ali regiji uporabljajo za govorjenje ali pisanje«³ ima pomembne socialne in politične razsežnosti, zato ga države običajno urejajo že v ustavah. Tudi

¹ Statistični urad Republike Slovenije, 2026.

² eSSKJ: jezik.

³ Collins English Dictionary: language.

Slovenija je ena tistih držav, kjer so jezik in jezikovne pravice relativno podrobno opredeljene že v ustavi.⁴

Prispevek raziskuje, kako je v slovenskem pravu urejena raba slovenščine ter zahteve po znanju jezika pri dostopu do zaposlitve in opravljanju dela, zlasti pri javnopravnih delodajalcih. Poleg tega se ukvarja tudi z vprašanjem, ali ureditev jezikovnih zahtev tvori koherentno in jasno pravno ureditev, ki je skladna s pravom Evropske unije, predvsem z načelom prostega pretoka delavcev in prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva. Pri tem je uporabljena analiza primarnih in sekundarnih virov, s poudarkom na analizi evropske zakonodaje in sodne prakse Sodišča EU ter slovenske zakonodaje in ostalih predpisov na področju jezikovnih zahtev pri dostopu do zaposlitve in pri opravljanju dela.

Poleg uvoda in zaključka besedilo vsebuje tri vsebinske sklope. Najprej obravnava razmerje med zasebno in javno rabo jezika ter ustavnimi jezikovnimi pravicami posameznika, pri čemer najprej predstavi pravico do uporabe lastnega jezika kot izraz človekove osebnosti, zasebnosti in dostojanstva, nato pa še vlogo slovenščine kot uradnega jezika. V drugem poglavju analizira pravni okvir Evropske unije glede prostega pretoka delavcev in dopustnosti jezikovnih zahtev pri zaposlovanju. V tretjem poglavju se osredotoči na slovensko pravno ureditev rabe in znanja slovenščine v delovnih razmerjih, najprej na splošna pravila o javni rabi slovenščine, nato na posebnosti pri zasebnih in javnopravnih delodajalcih ter na koncu na primeru Univerze v Ljubljani prikaže konkretno institucionalno ureditev jezikovnih zahtev pri zaposlovanju.

2. ZASEBNA IN JAVNA RABA SLOVENŠČINE IN DRUGIH JEZIKOV

»Sodobna demokratična država mora temeljiti na spoštovanju temeljnih človekovih pravic, ki vključujejo tudi jezikovne vidike.«⁵ Priznavanje jezikovnih pravic govorcem manjšinskih jezikov temelji na spoštovanju dostojanstva vsakega človeka, seveda pa država ne more biti popolnoma nevtralna glede jezikovnih preferenc, saj mora za opravljanje svojih nalog in komuniciranje s prebivalstvom

⁴ Lalič, 2021, str. 56. Ustave 173 držav sveta vključujejo nekatere določbe v zvezi z jezikom, le 22 držav nima ustavnih določb, povezanih z jezikom, v Evropi pa je razmerje 37 proti 9. Četudi številne države ne poznajo formalnega ustavnega priznanja uradnega jezika, ni dvoma, da tudi v teh primerih obstoja dejanski uradni jezik. (Arzoz, 2007, str. 18).

⁵ De Varennes, 1999, str. 307.

uporabljati vsaj en jezik. Z dajanjem prednosti uradnemu, praviloma nacionalnemu ali prevladujočemu jeziku hkrati daje prednost ljudem, ki govorijo izbrani jezik, del prebivalstva pa govori jezike, ki se razlikujejo od uradnega ali prevladujočega jezika, ki ga je izbrala država, in je zato pogosto v manj ugodnem položaju.⁶ Država zato mora najti primerno ravnotežje med pravico ljudi, da uporabljajo svoj jezik in pisavo, ter med praktičnimi vidiki jezika kot komunikacijskega sredstva skupnosti.

2.1. Zasebna raba svojega jezika kot izraz človekove osebnosti, zasebnosti in dostojanstva

»Vsakdo ima pravico, da svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in **uporablja svoj jezik in pisavo**.«⁷ Pravica do uporabe lastnega jezika in pisave se udejanja v vsakdanjem življenju državljanov ter drugih prebivalcev in tudi obiskovalcev Slovenije, ne glede na njihovo narodnostno opredelitev.⁸ Gre za izraz človekove osebnosti, zasebnosti in dostojanstva, zlasti v jezikovno in kulturno raznoliki družbi pa obstajajo jasne in močne povezave med jezikom in identiteto. Udejanja se lahko v komunikaciji med prebivalci, tako v krogu družine, prijateljev, pa tudi v civilnodružbeni sferi.

2.2. Javna raba jezika in slovenščina kot uradni jezik

Pravice do rabe jezika pred državnimi organi urejata 11. in 62. člen Ustave RS. »*Uradni jezik v Sloveniji je slovenščina. Na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, je uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina.*«⁹ »Vsakdo ima pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, **uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določi zakon.**«¹⁰

⁶ Ibid.

⁷ Določba 61. člena Ustave RS.

⁸ Valentinčič 2019, Jerovšek 2002.

⁹ Določba 11. člena Ustave RS.

¹⁰ Določba 62. člena Ustave RS.

Oba vidika rabe jezika, zasebni in javni, sta prisotna tudi na delovnem mestu: po eni strani imajo delavci pravico, da tudi na delovnem mestu uporabljajo svoj jezik, po drugi strani pa je delodajalec pri svojem poslovanju dolžan varovati javni interes, na primer strankam zagotavljati komunikacijo v uradnem jeziku, pogosto pa je vztrajanje pri jezikovni politiki, ki daje prednost prevladujočemu jeziku, tudi izraz delodajalčeve poslovne kulture in želje po ustvarjanju učinkovitega in homogenega delovnega okolja.¹¹ Tako pri dostopu do dela kot pri opravljanju dela morajo posegi v pravice do uporabe svojega jezika zasledovati legitimen cilj in biti sorazmerni.

3. JEZIKOVNO ZNANJE IN PROST PRETOK DELAVCEV V PRAVU EU

3.1. Primarno in sekundarno pravo EU

V pravu EU je zagotovljen prost pretok delavcev kot ga opredeljuje drugi odstavek 15. člena Listine o temeljnih pravicah EU: *»Vsakemu državljanu Unije je v katerikoli državni članici zagotovljena svoboda iskanja zaposlitve, dela ustanavljanja in opravljanja storitev.«*

Prost pretok delavcev in odpravo vsake diskriminacije na podlagi državljanstva med državljani držav članic EU na področju zaposlovanja ureja tudi v Pogodbi o delovanju Evropske unije: *»(1) V Uniji se zagotovi prosto gibanje delavcev. (2) Prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji. (3) Ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem, zajema pravico: a) sprejeti ponujeno delovno mesto; b) se v ta namen na območju držav članic prosto gibati; c) bivati v državi članici zaradi zaposlitve skladno z določbami zakonov ali drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države; d) ostati na ozemlju države članice po prenehanju zaposlitve v tej državi pod pogoji, zajetimi v predpisih, ki jih pripravi Komisija. (4) Določbe tega člena se ne uporabljajo pri zaposlovanju v državni upravi.«* (45. člen PDEU, prej 39. člen PES).

¹¹ Ainsworth, 2010, str. 233.

Prosto gibanje delavcev in enak dostop do trga dela katerekoli države članice ureja Uredba (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (v nadaljevanju: Uredba EU št. 492/2011), ki določa podrobna pravila o odpravi vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva med delavci držav članic glede zaposlovanja, plačila in drugih delovnih pogojev, in tudi pravico delavcev, da se znotraj EU prosto gibajo zato, da lahko opravljajo delo kot zaposlene osebe, vendar ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem. Skladno z uredbo ima »vsak državljan države članice – ne glede na njegovo prebivališče – pravico, da sprejme delo kot zaposlena oseba in takšno delo opravlja na ozemlju druge države članice v skladu z določbami zakonov in drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države. Zlasti ima glede dostopa do razpoložljivih zaposlitev na ozemlju druge države članice enak dostop kot državljani te države«. ¹²

Da bi uredba zagotovila prost pretok delavcev in preprečila diskriminacijo, določa, da se ne uporabljajo zakoni, drugi predpisi ter upravne prakse držav članic, kadar ti »za tujce omejujejo ponujanje in iskanje zaposlitve, dostop do zaposlitve in njeno izvajanje ali to omejujejo s pogoji, ki se ne uporabljajo za njihove državljane« (*neposredna diskriminacija*), ali »je njihov izključni ali glavni namen ali učinek odvrčanje državljanov drugih držav članic od ponujene zaposlitve, tudi če se uporabljajo ne glede na državljanstvo« (*posredna diskriminacija*). Pri tem uredba dopušča, da zakoni, drugi predpisi ter upravne prakse nacionalnega prava za tujce določijo pogoje v zvezi z jezikovnimi znanji, ki jih zahteva narava prostega delovnega mesta (3. člen Uredbe EU št. 492/2011).

Pri tem se zastavlja vprašanje, ali z vidika prava EU pri dostopu do zaposlitve v zvezi z jezikovnimi zahtevami obstajajo razlike med zasebnim in javnim sektorjem.

Z vidika prava EU imajo pri **zaposlovanju v zasebnem sektorju** delodajalci načeloma avtonomijo pri določanju jezikovnih zahtev, ki jih štejejo za potrebne za svoje potencialne zaposlene, zato so omejitve jezikovnega znanja s strani nacionalne zakonodaje v zasebnem zaposlovanju prej izjema, kot pravilo. Leta 2001 je Evropska komisija med pristopnimi pogajanjmi Estonijo opozorila, da se v skladu s pravom EU obvezne jezikovne zahteve glede znanja estonskega jezika za osebe, ki delajo v zasebnem sektorju, lahko naložijo le v izjemnih

¹² Določba 1. člena Uredbe EU št. 492/2011.

okoliščinah, in sicer za vsak primer posebej¹³. Podobno je Evropska komisija pozvala Poljsko k odpravi nesorazmernih zahtev glede znanja poljskega jezika za člane upravnih odborov ponudnikov storitev, zlasti v finančnem sektorju.¹³ Nasprotno pa je Slovenija prejela dobre ocene za spremembo svojega prava družb, s katero je zmanjšala obseg določb o obvezni rabi slovenskega jezika v družbah.¹⁴

Pri zaposlovanju v **javnem sektorju** se poleg jezikovnih znanj pojavlja vrsta drugih vprašanj, ki lahko povzročajo težave. Najbolj znana omejitev prostega pretoka delavcev je možnost držav članic, da določena delovna mesta pridržijo zgolj za svoje državljane (četrti odstavek 45. člena PDEU), poleg tega omejitve za dostop do delovnih mest v javnem sektorju lahko predstavljajo tudi pravila o priznavanju poklicnih kvalifikacij, postopki zaposlovanja, priznavanje poklicnih izkušenj, delovne dobe, kvalifikacij in usposabljanja za dostop do delovnih mest in za določanje delovnih pogojev, pa tudi druga vprašanja, kot so prebivališče, status in usklajevanje sistemov socialne varnosti.¹⁵ Ker v državah članicah pojem javnega sektorja ni poenoten, je Sodišče EU razvilo avtonomno pojmovanje javnega sektorja (*ang. public service oz. public administration*).

3.2. Sodna praksa Sodišča EU

V **sodbi C-149/79 Komisija ES proti Kraljevini Belgiji**¹⁶ je Sodišče Evropskih skupnosti leta 1982 odločilo, da javni sektor zajema »delovna mesta, ki vključujejo neposredno ali posredno sodelovanje pri izvrševanju pooblastil, podeljenih z javnim pravom, in nalog, namenjenih varovanju splošnih interesov države ali drugih javnih organov. Takšna delovna mesta temeljijo na izhodišču, da imajo osebe, ki jih zasedajo, poseben odnos zvestobe oz. lojalnosti do države (*ang. a special relationship of allegiance*) in na vzajemnosti pravic in dolžnosti, ki so temelj vezi državljanstva.« (Sodba C-149/79, točka 7). Poznejša sodna praksa je dosledno potrjevala to razumevanje, pri čemer je izvrševanje pooblastil, podeljenih z javnim pravom, ter varovanje splošnih interesov utrdila kot

¹³ Van der Jeught, 2023, str. 15.

¹⁴ European Commission, 2001, str. 15.

¹⁵ European Commission, 2010, str. 3.

¹⁶ Sodba z dne 26. maja 1982, Komisija ES proti Kraljevini Belgiji, C-149/79, ECLI:EU:C:1982:195.

kumulativna pogoja.¹⁷ Tako je sodišče odločilo, da delovna mesta, kot so poštini ali železniški delavci, vodovodarji, vrtnarji ali električarji, učitelji, medicinske sestre in raziskovalci, ne smejo biti rezervirana za državljane države članice gostiteljice. Z vidika zahtev po jezikovnem znanju to pomeni, da države članice EU lahko postavijo jezikovne zahteve za zaposlitev le, če je jezikovno znanje za ta delovna mesta objektivno potrebno.

Najpomembnejša sodba Sodišča EU s področja dopustnosti postavljanja jezikovnih zahtev s strani nacionalnega prava je **sodba C-379/87 Groener**.¹⁸ Nizozemska državljanka Anita Groener je kandidirala za zaposlitev na delovno mesto učiteljice umetnosti v irski javni šoli v Dublinu. Pogoj za zasedbo delovnega mesta je bilo potrdilo o znanju irskega jezika, ki ga ni imela, zato bi morala opraviti izpit. Ker ga ni opravila, delovno razmerje ni bilo sklenjeno. Gospa Groener je menila, da je zahteva po znanju irskega jezika v nasprotju s prostim gibanjem delavcev. Irsko sodišče je Sodišču EU predložilo predhodno vprašanje, ali je v tem primeru res dopustno zahtevati določena jezikovna znanja od zaposlenih, zlasti zato, ker znanje irskega jezika v resnici »ni potrebno za opravljanje nalog, povezanih s delovnim mestom«. Sodišče EU je ugotovilo, da se poučevanje umetnosti, tako kot večina drugih predmetov izvaja »v bistvu ali celo izključno« v angleškem jeziku, a je hkrati menilo, da ta ugotovitev »sama po sebi ni zadostna« za oceno, ali je jezikovna zahteva upravičena. V odločitvi, ki predstavlja odklik od ureditve, ki jo danes poznamo v prvem odstavku 3. člena Uredbe št. 492/2011, je Sodišče upoštevalo »posebno jezikovno situacijo na Irskem«, kjer je irščina kot nacionalni jezik prvi uradni jezik. Sodišče EU je pripoznalo, da irščine ne govori »celotno irsko prebivalstvo«, vendar je poudarilo, da je irska vlada oblikovala politiko za spodbujanje uporabe irščine kot sredstva za izražanje nacionalne identitete in kulture. S tem je znatno razširilo nacionalno avtonomijo pri določanju javne jezikovne politike. Tudi če jezikovna znanja za posamezno delovno mesto niso nujna, je jezikovna zahteva lahko

¹⁷ *Podobno* tudi: »Pomembno je omeniti, da so pod določenimi pogoji klavzule o državljanstvu sprejemljive. Uredba 492/2011 (člen 8) določa, da se delavci iz držav članic „lahko izključijo iz sodelovanja v upravljanju organov javnega prava in iz opravljanja javnih funkcij“. Poleg tega se v skladu s členom 45(4) PDEU prost pretok delavcev ne uporablja za zaposlovanje v javnem sektorju. Omeniti je treba, da Sodišče EU to določbo razlaga restriktivno in jo omejuje na delovna mesta, ki vključujejo izvrševanje javne oblasti in odgovornost za varovanje splošnega interesa zadevne države (kot je njena notranja ali zunanja varnost).« (Equinet, 2021: 19)

¹⁸ Sodba z dne 28. novembra 1989, Anita Groener proti Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, C-379/87.

legitimna, če temelji na nacionalni jezikovni politiki. Pri tem je treba upoštevati, da je v zadevi šlo za učiteljski poklic, ki je za nacionalno jezikovno politiko še posebej pomemben. Sodišče EU je poudarilo, da jezikovne zahteve morajo biti sorazmerne in nediskriminatorne: »Pravica zahtevati neko raven znanja jezika glede na naravo zaposlitve ne sme ogroziti prostega gibanja delavcev. Zahteve, ki izhajajo iz ukrepov, namenjenih njegovemu izvajanju, nikakor ne smejo biti nesorazmerne glede na cilj, ki se mu sledi, podrobna pravila njihove uporabe pa ne smejo biti diskriminatorna do državljanov drugih držav članic.« (Sodba C-149/79, točka 19).

V **sodbi C-281/98 Angonese**¹⁹ je Sodišče EU odločalo o standardu jezikovnih zahtev in standardu dokazovanja. V sodbi Groener je menilo, da »ni nerazumno zahtevati, da imajo [učitelji] nekaj znanja prvega nacionalnega jezika«, ni pa pojasnilo, kaj točno pomeni »nekaj znanja«. Roman Angonese je od rojstva prebival v italijanski provinci Bolzano, bil dvojezičen v nemščini in italijanščini, pet let (med 1993 in 1997) pa je preživel v Avstriji, kjer je na dunajski filozofski fakulteti študiral angleščino, slovenščino in poljščino. Ko se je prijavil na delovno mesto v zasebni banki Cassa di Risparmio v Bolzanu, ni bil sprejet, ker je potreboval posebno potrdilo o dvojezičnosti, ki ga izdajo zgolj javni organi province Bolzano po opravljenem izpitu, ki poteka izključno v tej provinci. V sodnem postopku Angonese ni izpodbijal pravice zadevne banke, da oceni njegovo jezikovno (dvojezično) znanje, ampak se je osredotočil na nezakonnost zahtevanih dokazil. Nacionalno sodišče je Sodišču EU predložilo predhodno vprašanje, saj je menilo, da zahteva po predložitvi točno določenega potrdila nasprotuje prostemu pretoku delavcev. Sodišče EU ugotavlja, da pravo EU prepoveduje ureditev, po kateri bi delodajalci od kandidatov za zaposlitev lahko zahtevali dokazilo o jezikovnem znanju izključno v obliki določenega potrdila, izdanega v točno določeni provinci. Ta zahteva postavlja državljanke drugih držav članic v manj ugoden položaj, saj osebe, ki ne prebivajo v tej provinci, nimajo veliko možnosti za pridobitev potrdila in jim je zato bistveno otežen dostop do delovnega mesta. Zahteva ni utemeljena z nobenimi objektivnimi dejavniki oz. ni sorazmerna z legitimnim ciljem, zato predstavlja diskriminacijo na podlagi državljanstva.

¹⁹ Sodba z dne 6. junija 2000, Roman Angonese proti Cassa di Risparmio di Bolzano SpA. C-281/98.

4. RABA SLOVENŠČINE IN JEZIKOVNE ZAHTEVE V DELOVNIH RAZMERJIH

4.1. Uvodno

Zakon o javni rabi slovenščine (v nadaljevanju: ZJRS)²⁰ ureja rabo slovenščine pri delovanju javnih organov, določena pravila določa tudi za pravne osebe v zasebni lasti, njihovo poslovanje s strankami in njihovo notranje poslovanje.

Za rabo slovenščine pri uradnem delovanju velja, da **državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil**, ki odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij (v nadaljevanju: javnopravni subjekti), uporabljajo slovenščino skladno z zakoni, ki urejajo njihove naloge in pooblastila (prvi odstavek 5. člena ZJRS). Kadar je v postopku pred javnopravnimi subjekti udeleženec tuja fizična oseba, se poleg slovenščine, skladno z zakonom, uporablja tudi tuji jezik (drugi odstavek 5. člena ZJRS).

Na drugi strani za **vse pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe, ki opravljajo registrirano dejavnost** (v nadaljevanju: zasebni delodajalci) velja, da poslujejo s strankami na območju Republike Slovenije v slovenščini. Kadar je njihovo poslovanje namenjeno tudi tujcem, se poleg slovenščine lahko uporablja tudi tuji jezik (14. člen ZJRS).

4.2. Raba in znanje slovenščine pri zasebnih delodajalcih

Splošni akti ter notranje poslovanje zasebnega delodajalca morajo biti v slovenščini. »Vsi splošni akti pravnih oseb zasebnega prava in fizičnih oseb, ki opravljajo registrirano dejavnost, so v slovenščini, v skladu s področno zakonodajo« (prvi odstavek 16. člena ZJRS). Slovensko delovno pravo pozna *obvezne splošne akte delodajalca*, kot so akt o sistemizaciji za delodajalce z več kot 10 zaposlenih, izjava o varnosti z oceno tveganja, pravilnik o računovodstvu za pravne osebe in pravilnik o ukrepih delodajalca za preprečevanje trpinčenja na delovnem mestu, ter *prostovoljne splošne akte delodajalca*, kot so pravilnik

²⁰ Zakon o javni rabi slovenščine (ZJRS), Uradni list RS, št. 86/04, 8/10 in 32/24.

o delovnem času, letnih dopustih, bolezenski in drugi odsotnosti in pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov. Vsi ti akti morajo biti v slovenščini. Poleg tega mora notranje poslovanje zasebnih delodajalcev, ki se nanaša na »urejanje pravic in dolžnosti iz delovnega razmerja, na dajanje navodil in obveščanje delavcev ali delavk ter na varstvo pri delu« potekati v slovenščini (drugi odstavek 16. člena ZJRS).²¹ Pri razpisih za zasedbo delovnih mest od kandidatov ni dovoljeno zahtevati pisnih vlog samo v tujem jeziku (tretji odstavek 16. člena ZJRS). Čeprav mora notranje poslovanje družbe potekati v slovenščini, lahko delodajalec kot pogoj za zasedbo delovnega mesta določi znanje tujega jezika, vendar pa mora kljub temu splošne akte, navodila in obveščanje delavcem izdajati v slovenščini. Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem teh določb opravlja Inšpektorat za delo pri ministrstvu za delo.

Določitev in objava zahtevane stopnje znanja slovenščine. Zasebni delodajalec mora za posamezno delovno mesto v aktu o sistemizaciji določiti zahtevano stopnjo znanja slovenščine in pri objavi prostih delovnih mest, na katerih se predvidevajo jezikovni stiki s strankami, kot pogoj izrecno navesti zahtevano stopnjo znanja slovenščine (drugi odstavek 14. člena ZJRS). To pomeni, da zasebni delodajalec lahko zaposli delavca, ki ne zna slovensko, razen če gre za delovno mesto, na katerem se predvidevajo jezikovni stiki s strankami. Na primer za natakarja ali prodajalca v trgovini stopnja znanja slovenščine ne morem biti ničelna, temveč mora biti takšna, da ustreza namenu ZJRS, ki je zagotoviti govorno in pisno sporazumevanje na vseh področjih javnega življenja v Republiki Sloveniji.²²

²¹ V slovenščini morajo biti vsi splošni akti pravnih oseb zasebnega prava in fizičnih oseb, ki opravljajo registrirano dejavnost, ne le akti, ki urejajo delovna razmerja (prvi odstavek 16. člena ZJRS). Le če gre za delovno razmerje s tujcem, ki opravlja sezonska dela, je pri tem dopustna souporaba tujega jezika (drugi stavek drugega odstavka 16. člena ZJRS).

²² Tako npr. Drmota (2019) glede opravljanja gostinske dejavnosti meni, da »gre nedvomno za dejavnost, kjer se bo jezikovna komunikacija s strankami opravljala večinoma v slovenskem jeziku, v določeni meri, odvisni od kraja in časa opravljanja dejavnosti, pa tudi v tujem jeziku. Delodajalec bo svoje poslovanje, ki mora potekati v slovenščini, lahko pa poleg tega poteka tudi v tujem jeziku, opravljal preko zaposlenih na določenih delovnih mestih. Za ta delovna mesta bo moral delodajalec predvideti določeno stopnjo znanja slovenščine in to tudi določiti kot pogoj za zasedbo delovnega mesta. Pri tem pa zakon ne dopušča, da bi bila lahko stopnja znanja slovenščine ničelna, temveč mora biti takšna, da ustreza namenu ZJRS, ki je zagotoviti govorno in pisno sporazumevanje na vseh področjih javnega življenja v Republiki Sloveniji. Zato mora biti pogoj za zasedbo takšnih delovnih mest znanje slovenščine na ravni, ki bo strankam zagotovila, da lahko v slovenščini izpolnijo namen, zaradi katerega so npr. gostinski lokal tudi obiskali.«

4.3. Raba in znanje slovenščine pri javnopravnih delodajalcih

4.3.1. Zakonska ureditev jezikovnega znanja za poklice in delovna mesta pri javnopravnih delodajalcih

ZJRS nima določb o jezikovnem znanju, ki bi veljale za posamezne pravnoorganizacijske oblike javnega sektorja, ampak potrebno jezikovno znanje slovenščine za posamezne poklice oz. delovna mesta ureja v »državnih organih in organih samoupravnih lokalnih skupnosti, izvajalcih javnih služb ter nosilcih javnih pooblastil, ki odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij« (v nadaljevanju javnopravni delodajalci). Ta opredelitev je do določene mere širša od javnega sektorja, saj se nanaša na vse delodajalce, ki izvajajo javne službe in so nosilci javnih pooblastil, četudi so to morda zasebniki s koncesijo ali javnim pooblastilom. Zakon predvideva, da za posamezne poklice oz. delovna mesta potrebno znanje slovenščine določi Vlada RS z uredbo.²³

4.3.2. Uredba o potrebnem znanju slovenščine za posamezne poklice oz. delovna mesta pri javnopravnih delodajalcih

Uredba o potrebnem znanju slovenščine za posamezne poklice oz. delovna mesta v državnih organih in organih samoupravnih lokalnih skupnosti ter pri izvajalcih

²³ Niti Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1) niti Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU-1) ne vsebujeta splošne dolžnosti znanja slovenskega jezika. ZJU-1 znanje slovenskega jezika kot uradnega jezika omenja na dveh točkah, ki se nahajata v delu zakona, ki velja **zgolj »za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti** (prvi odstavek 23. člena ZJU-1).« Prvič, v zvezi s pogoji za delovna mesta: a) za **uradniška delovna mesta** se kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev »določi naziv, predpisana raven in lahko tudi smer izobrazbe, minimalna dolžina predpisanih delovnih izkušenj, znanje uradnega jezika, opravljen strokovni izpit, funkcionalna in posebna znanja ter posebne sposobnosti oziroma osebne sposobnosti in veščine za opravljanje dela, pravniški državni izpit ali če tako določa zakon, tudi drugi pogoji« (prvi odstavek 88. člena ZJU-1) in b) za **strokovno-tehnična delovna mesta** se kot pogoji za opravljanje dela poleg splošnih pogojev »določijo raven in lahko tudi smer izobrazbe ter minimalna dolžina predpisanih delovnih izkušenj, lahko pa tudi znanje uradnega jezika, funkcionalna in posebna znanja ter posebne sposobnosti oziroma osebne sposobnosti in veščine za opravljanje dela ali drugi pogoji, če tako določa zakon.« (tretji odstavek 88. člena ZJU-1. Drugič, **eden od pogojev za imenovanje v naziv je tudi znanje uradnega jezika** (3. točka prvega odstavka 95. člena ZJU-1).

javnih služb in nosilcih javnih pooblastil²⁴ (v nadaljevanju: Uredba) predpisuje ravni potrebnega znanja slovenščine ter način dokazovanja tega znanja (prvi odstavek 1. člena Uredbe). Uvodoma določa, da »določbe te uredbe ne veljajo za tista delovna mesta, za katera je potrebno znanje slovenščine posebej določeno z drugim predpisom« (drugi odstavek 1. člena Uredbe). Predstojniki ali predstojnice javnopravnih delodajalcev so odgovorni, da se Uredba upošteva v internih aktih organa oziroma organizacije in da na delovnih mestih, na katerih prihaja do govornega ali pisnega poslovanja s strankami, delajo samo ljudje z ustreznim znanjem slovenščine (drugi odstavek 7. člena ZJRS). Uredba napotuje, da sta pri predpisovanju ravni potrebnega znanja slovenščine upoštevajo zahtevnost delovnega mesta ter način dela na njem (prvi odstavek 2. člena Uredbe).²⁵ Če drug predpis ne določa drugače, po Uredbi za delovna mesta velja tristopenjska lestvica aktivnega znanja slovenščine:

- za *uradniška delovna mesta* je potrebna visoka raven aktivnega znanja slovenščine, razen za nepoložajna uradniška delovna mesta (referent, občinski redar, pravosodni sodelavec, policist, kriminalist, vojak, carinik, paznik, pristaniški nadzornik in izterjevalec) zadostuje srednja raven (drugi in tretji odstavek 3. člena Uredbe),
- za *strokovno-tehnična delovna mesta* je predvidena tristopenjska lestvica, zahtevana stopnja znanja pa je vezana na uvrstitev delovnega mesta v tarifni razred:
 - visoka raven: delovna mesta VI. in VII. tarifnega razreda,
 - srednja raven: delovna mesta III. do V. tarifnega razreda,
 - osnovna raven: delovna mesta I. in II. tarifnega razreda.

²⁴ Uredba o potrebnem znanju slovenščine za posamezne poklice oziroma delovna mesta v državnih organih in organih samoupravnih lokalnih skupnosti ter pri izvajalcih javnih služb in nosilcih javnih pooblastil, Uradni list RS, št. 22/08.

²⁵ *Zahtevnost posameznega uradniškega ali strokovno-tehničnega delovnega mesta* je na splošno določena z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih; razvrstitev in opisi delovnih mest iz navedene uredbe se smiselno uporabljajo tudi glede potrebnega znanja slovenščine za delovna mesta pri izvajalcih javnih služb in nosilcih javnih pooblastil (drugi odstavek 2. člena Uredbe), *način dela v okviru delovnega mesta* pa pomeni zlasti pogostnost, pomembnost in zahtevnost predvidljivih jezikovnih stikov s sodelavci, strankami in širšo javnostjo (tretji odstavek 2. člena Uredbe).

4.3.3. Neprimernost ureditve jezikovnih zahtev pri javnopravnih delodajalcih z obsoletno Uredbo

Glede na številne spremembe v družbenem in pravne okolju se zdi, da Uredba ne odgovarja več zahtevam časa in da nujno potrebuje spremembe.²⁶

Prvič, zelo očitna je potreba po uskladitvi obstoječe tristopenjske lestvice s Skupnim evropskim jezikovnim okvirom (SEJO), ki je široko uporaben mednarodni standard za opis znanja tujih jezikov, ki ga je razvil Svet Evrope in se tako pri nas kot v Evropi in drugod po svetu uporablja za ocenjevanje jezikovnega znanja. Vključuje šest referenčnih ravni (A1, A2, B1, B2, C1 in C2), pri čemer je A1 vstopna raven, C2 pa raven mojstrstva.²⁷ Delno prevedbo tristopenjske lestvice v SEJO ravni Uredba pozna, a na primer obvladovanje osnovne ravni aktivnega znanja slovenščine enači z znanjem na ravni B2, ki pa ni osnovna, ampak »višja raven«, srednje raven pa enači z ravno C1, ki je po SEJO raven učinkovitosti.

Drugič, Uredba je sporna z vidika skladnosti s pravom EU. Sodišče EU restriktivno opredeljuje delovna mesta, zasedbo katerih države članice lahko pridržijo ali na njih dajejo prednost svojim državljanom. Omejena so zgolj na tista, ki vključujejo izvrševanje javne oblasti in odgovornost za varovanje splošnega interesa. Uredba, ki dostop do delovnih mest pri javnopravnih delodajalcih pogojuje z nenujnim znanjem slovenščine tudi za delovna mesta, ki ne predstavljajo izvrševanja javne oblasti, je zato sporna z vidika prava EU. Poleg tega zlasti za strokovno-tehnična delovna mesta raven znanja slovenščine veže izključno na zahtevnost delovnega mesta (višji kot je tarifni razred, višja je zahtevana raven znanja slovenščine), ne upošteva pa kriterija pogostosti, pomembnosti in zahtevnosti jezikovnih stikov s strankami, sodelavci in širšo javnostjo. V tem smislu bi zlasti za delavce, ki

²⁶ Tudi Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2021–2025 (ReNPJP21–25) med vsebinsko in izvedbeno problematičnimi mesti veljavne ureditve omenja *Zakon o javni rabi slovenščine* in *Uredbo o potrebnem znanju slovenščine za posamezne poklice oz. delovna mesta v državnih organih in organih samoupravnih lokalnih skupnosti ter pri izvajalcih javnih služb in nosilcih javnih pooblastil*, ter kot problem izpostavlja, da je znanje slovenščine na različnih stopnjah »mogoče glede na veljaven certifikatni sistem dejansko zahtevati samo od tujih govork in govorcev slovenščine; za domače govorce in govorce slovenščine velja, da svoje jezikovno znanje izkazujejo s stopnjo izobrazbe. Hkrati bi vsaj za zaposlitve v javnem sektorju morali formalnopravno in vsebinsko uskladiti zahteve po certificiranem znanju slovenščine in drugih jezikov ter poskrbeti za njihovo primerljivost z lestvicami Skupnega evropskega jezikovnega okvira. Zdaj veljavni certifikatni sistem za slovenščino kot tuji jezik, ki je tudi mednarodno priznan, mora dobiti zakonsko pravno podlago.«

²⁷ Svet Evrope, 2011, str. 45.

prihajajo iz drugih držav članic EU, lahko predstavljajo prekomerno omejitev prostega dostopa do trga dela, saj se tudi za manj kvalificirana delovna mesta, na katerih delavci nimajo bistvenih jezikovnih stikov, zahteva relativno visoka stopnja znanja slovenskega jezika.

Tretjič, pristop Uredbe, ki zlasti za strokovno-tehnična delovna mesta izrecno in brez možnosti prilagoditve jezikovnim stikom in potrebam delovnega mesta, določa zahtevano jezikovno znanje, ruši pomen zakonske norme iz drugega odstavka 7. člena ZJRS, ki predstojnikom organov javnopravnih delodajalcev nalaga, da Uredbo upoštevajo v internih aktih organizacije in da na delovnih mestih, na katerih prihaja do govornega ali pisnega poslovanja s strankami, delajo samo ljudje z ustreznim znanjem slovenščine. Ker Uredba pri jezikovnih zahtevah ne pušča nobenega manevrskega prostora za prilagoditve, akti o sistemizaciji nekaterih javnopravnih delodajalcev bistveno odstopajo od Uredbe in urejajo raven jezikovnega znanja neposredno na podlagi drugega odstavka 7. člena ZJRS. Tak primer je Univerza v Ljubljani.

4.4. Raba in znanje slovenščine pri zaposlovanju na Univerzi v Ljubljani

Delovanje Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: UL) je urejeno z zakonodajo in internimi akti. **Zakon o visokem šolstvu** (v nadaljevanju: ZViS-1)²⁸ slovenščino omenja na štirih mestih, in sicer v zvezi z učnim jezikom, jezikom javno veljavne listine, jezikom, v katerem je izdana študentska izkaznica ter v zvezi z dodelitvijo sredstev za nacionalno pomembne naloge, nima pa določb o potrebnem znanju slovenščine delavcev v visokem šolstvu. Posamezne univerze in visokošolski zavodi, med njimi tudi Univerza v Ljubljani, to področje dodatno urejajo v svojih internih aktih.

Statut Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: Statut UL)²⁹ določa: »Učni jezik na univerzi je slovenski. V tujem jeziku se lahko izvajajo študijski programi v skladu z zakonom in jezikovno strategijo univerze. Zaključna dela so napisana v slovenskem jeziku ali v tujem jeziku v skladu z jezikovno strategijo univerze. Univerza v jezikovni strategiji opredeli skrb za razvoj slovenščine kot strokovnega oziroma znanstvenega jezika« (89. člen Statuta UL).

²⁸ Zakon o visokem šolstvu (ZViS-1), Uradni list RS, št. 56/25.

²⁹ Statut Univerze v Ljubljani, Uradni list RS, št. 4/17 et al.

Izrecno ureditev potrebnega znanja slovenščine vsebuje **Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Univerzi v Ljubljani** (v nadaljevanju: Akt o sistemizaciji UL),³⁰ ki v 9. členu ureja znanje slovenščine: »Pogoj za zasedbo vseh delovnih mest je znanje slovenščine na ravni B2 glede na evropski referenčni okvir za jezike (CEFR), ki se izkazuje z ustreznim dokazilom« (prvi odstavek 9. člena). »Če tujec tega pogoja ob zasedbi delovnega mesta ne izpolnjuje, ga mora izpolniti najkasneje v treh letih po zaposlitvi« (tretji odstavek 9. člena). Ta pogoj pa ni obvezen v primeru zaposlenih na delovnih mestih H1 (raziskovalci), H2 (strokovni sodelavci) in D1 (visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci), če ti zaposleni izvajajo izključno raziskovalno delo, ki ne zahteva znanja slovenščine, ali pedagoško delo na programih oz. delih programov, ki se po ZViS-1 lahko izvajajo v tujih jezikih. Zdi se, da je ta Akt o sistemizaciji UL v nasprotju z ureditvijo tako zakona kot Uredbe, saj za zaposlitev na UL za nobeno delovno mesto ne zahteva znanja slovenščine. Čeprav gre za organizacijo, ki opravlja javno službo na področju visokega šolstva, so v njej vsa delovna mesta dostopna brez znanja slovenščine. Tujci ali državljani, ki se zaposlijo in ne znajo slovensko, se morajo slovenščine na ravni B2 naučiti v treh letih po zaposlitvi, raziskovalci, strokovni sodelavci in pedagoški delavci, ki na programih oz. delih programov, ki se lahko izvajajo v tujih jezikih, pa nimajo niti te obveznosti.

5. SKLEP

Povečana mobilnost delavcev in naraščajoča jezikovna raznolikost na slovenskem trgu dela odpirata vprašanja o ustreznem ravnotežju med varovanjem slovenščine kot uradnega jezika in zagotavljanjem enakega dostopa do zaposlitve za domače in tuje delavce. Država ima pravico spodbujati uporabo uradnega jezika, vendar morajo biti posegi v pravice posameznikov do uporabe lastnega jezika, zlasti pri dostopu do zaposlitve, utemeljeni, sorazmerni in nediskriminatorni.

Analiza formalnih pravih virov EU in sodne prakse Sodišča EU kaže, da so jezikovne zahteve pri zaposlovanju načeloma dopustne, če so povezane z naravo dela ali z legitimnimi cilji nacionalne jezikovne politike, vendar ne smejo predstavljati neupravičenih ovir za prost pretok delavcev. Slovenska ureditev na področju zasebnega sektorja delodajalcem dopušča razmeroma veliko

³⁰ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Univerzi v Ljubljani, noveliran 17. 9. 2025.

fleksibilnost in praviloma zahteva znanje slovenščine predvsem tam, kjer je to potrebno zaradi komunikacije s strankami ali zaradi notranjega poslovanja organizacije. Nasprotno pa je ureditev pri javnopravnih delodajalcih precej bolj toga, saj obstoječa uredba raven znanja slovenščine pogosto veže predvsem na formalno zahtevnost delovnega mesta, ne pa na dejanske komunikacijske potrebe posameznega delovnega mesta.

Prispevek zato opozarja, da takšna ureditev lahko v določenih primerih predstavlja nepotrebno omejitev dostopa do zaposlitve. Posebej nazoren je primer Univerze v Ljubljani, kjer interni akti dopuščajo zaposlitev tudi brez predhodnega znanja slovenščine, obveznost njegovega pridobivanja pa je v nekaterih primerih časovno odložena ali celo odpravljena. Ta primer kaže, da se v praksi že pojavljajo fleksibilnejši pristopi, ki poskušajo uskladiti zahteve internacionalizacije z varovanjem slovenščine kot znanstvenega in učnega jezika.

Glede na navedeno se zdi smiselno razmisliti o prenovi obstoječe ureditve jezikovnih zahtev pri javnopravnih delodajalcih, zlasti o njeni boljši uskladitvi z evropskim pravnim okvirom in s sodobnimi standardi ocenjevanja jezikovnega znanja. Takšna prenova bi morala izhajati iz dejanskih potreb posameznih delovnih mest ter upoštevati pogostost in pomen jezikovnih stikov pri opravljanju dela. Le s takšnim pristopom bo mogoče hkrati varovati položaj slovenščine kot uradnega jezika ter zagotoviti odprt in vključujoč trg dela v razmerah vse večje mednarodne mobilnosti delavcev.

VIRI:

- Accetto, Matej (2013), The Meaning(s) in Law and Language. *Linguistica*, št. 2, str. 237–252, <https://journals.uni-lj.si/linguistica/article/download/648/2262/4132> (14.12.2025).
- Ainsworth, Janet (2010), Language, Power, and Identity in the Workplace: Enforcement of 'English-Only' Rules by Employers,« *Seattle Journal for Social Justice*, 9(1), str. 233–257. <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol9/iss1/10> (9.3.2026)
- Arzoz, Xabier (2007), The Nature of Language Rights. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, 6(2), 1–32.
- Drmota, Matija (2019), *Kako je urejena javna raba slovenščine?* ZZZS. <https://www.zsss.si/javna-raba-slovenscine-2110/> (12.12.2025).
- Equinet, European Network of Equality Bodies (2021), Freedom of Movement in the EU: Equality Bodies Tackling Discrimination of Union Workers. <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2021/06/Freedom-of-Movement-in-the-EU-Equality-Bodies-1.pdf> (20.11.2025).
- European Commission (2001), *Regular Report on Slovenia's progress towards accession*, 13.11.2021, http://aei.pitt.edu/44616/1/slovenia_2001.pdf (16.11.2025).
- European Commission (2010), Free movement of workers in the public sector, Commission

- Staff Working Document, Brussels, 14.12.2010, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6400&langId=en> (15.11.2025).
- Gabrič, Aleš (2015), Uveljavljanje slovenščine kot uradnega jezika po drugi svetovni vojni. Slovenija v Jugoslaviji, Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, str. 213-240. <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-3JMQDX1S> (14.12.2025).
 - Grogger, Jeffrey (2019), Speech and Wages. *The Journal of Human Resources*, 54(4), 926–952. <https://www.jstor.org/stable/26806890> (21.12.2025).
 - Grogger, Jeffrey, Andreas Steinmayr in Joachim Winter (2020), The Wage Penalty of Regional Accents, NBER Working Paper 26719, <https://doi.org/10.3386/w26719> (20.12.2025).
 - Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU, Slovar slovenskega knjižnega jezika, elektronska izdaja (eSSKJ): jezik, <https://fran.si/iskanje?View=1&Query=jezik> (21.12.2025).
 - Collins English Dictionary: language, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/language> (21.12.2025).
 - De Varennes, Fernand (1999). Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights. *International Journal on Minority and Group Rights*, 6(3), 307–318. <http://www.jstor.org/stable/24674632> (9.3.2026)
 - Jerovšek, Tone (2002), Komentar 61. člena Ustave RS. V L. Šturm (ur.), Komentar ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije. <https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-in-razmerje-do-drugih-ustavnih-dolocb-31/> (13.11.2025).
 - Kalin Golob, Monika, Marko Stabej, Mojca Stritar Kučuk, Gaja Červ in Samo Kropivnik (2014), Jezikovna politika in jeziki visokega šolstva v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.
 - Lalić, Gordana (2021), Jezik kot ustavnopravna kategorija. V K. Božič, G. Lalić in A. P. Masten (ur.), Ustvarjamo povezani, Zbornik slovenske pravne konference Ustvarjamo povezani (56–60). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/Konferenca/Zbornik/SL_Zbornik.pdf (20. 12. 2025).
 - Statistični urad Republike Slovenije (2026), Povprečno število delovno aktivnega prebivalstva (brez kmetov) po skupinah državljanstva, dejavnostih (SKD 2008) in spolu, Slovenija, letno. Tabela. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/0775325S.px/table/tableViewLayout2/> (9.3.2026)
 - Svet Evrope (2011). Skupni evropski jezikovni okvir: učenje, poučevanje, ocenjevanje. Svet za kulturno sodelovanje Odbor za izobraževanje Oddelek za moderne jezike, Strasbourg. <https://centerslo.si/wp-content/uploads/2015/10/SEJO-komplet-za-splet.pdf> (9.3.2026)
 - Timming, Andrew R. (2016), The effect of foreign accent on employability: a study of the aural dimensions of aesthetic labour in customer-facing and non-customer-facing jobs. *Work, Employment and Society*, 31(3), 409– 428. <https://doi.org/10.1177/0950017016630260> (20.12.2025).
 - Valentinčič, Dejan (2019), Komentar 61. člena Ustave RS. V M. Avbelj (ur.) Komentar ustave Republike Slovenije. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta. <https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-pravice-in-razmerje-do-drugih-ustavnih-pravic-2019-01-64/> (13.11.2025).
 - Van der Jeught, Stefaan (2023), *Linguistic Obstacles for Migrating Professionals in the EU Internal Market: Time for a Legislative Overhaul*, *Comparative Law and Languages*, 2(2) No. 2, <https://teseo.unitn.it/cll/article/view/2749/2773> (15.11.2025).

- Van Eijken, Hanneke, Eva Meyermans Spelmans (2022), *Words Travel Worlds: Language in the EU Internal Market, Linguistic Diversity and the National Identity of the Member States*, *Comparative Law and Languages*, 1(2). <https://teseo.unitn.it/cll/article/view/2396/2436> (15.11.2025).

ZAKONODAJA, SODNA IN UPRAVNA PRAKSA

- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 2012/C 326/02, 14. december 2007, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj (2.12.2025).
- Pogodba o delovanju Evropske unije, 26.10.2012, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj (1.12.2025).
- Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2021–2025 (ReNPJP21–25), Uradni list RS, št. 94/21.
- Sodba z dne 26. maja 1982, Komisija ES proti Kraljevini Belgiji, C-149/79, ECLI:EU:C:1982:195, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0149\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0149(01)) (14.11.2025).
- Sodba z dne 6. junija 2000, Roman Angonese proti Cassa di Risparmio di Bolzano SpA. C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0281> (14.11.2025).
- Sodba z dne 28. novembra 1989, Anita Groener proti Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, C-379/87, ECLI:EU:C:1989:599, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0379> (14.11.2025).
- Sodba z dne 28.2.2012, Dziejdziaik v Future Electronics Ltd UKEAT/0270/11/ZT, <https://employmentcasesupdate.co.uk/content/dziejdziaik-v-future-electronics-ltd-ukeat-0270-11-zt.106f24688b1e4696abd56abe6c0c9493.htm> (20.12.2025).
- Sodba z dne 2.10.2023, Jurga proti Lavendale Montessori Ltd. ET/3302379/12 in ET/3300884/13, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Link/Document/Blob/l42aaa3fa0c5511e498db8b09b4f043e0.pdf?targetType=PLC-multimedia&originationContext=document&transitionType=DocumentImage&uniqueId=474354fe-aa86-4fe4-8e70-cf03da24987c&ppcid=2f883ebbc3a3404ab07d81adc6ca3725&contextData=\(sc.Default\)&comp=pluk](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Link/Document/Blob/l42aaa3fa0c5511e498db8b09b4f043e0.pdf?targetType=PLC-multimedia&originationContext=document&transitionType=DocumentImage&uniqueId=474354fe-aa86-4fe4-8e70-cf03da24987c&ppcid=2f883ebbc3a3404ab07d81adc6ca3725&contextData=(sc.Default)&comp=pluk) (12.12.2025)
- Univerza v Ljubljani, Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Univerzi v Ljubljani, noveliran 17. 9. 2025, <https://www.uni-lj.si/assets/Pravni-akti/Kadri/Trenutno-veljavni-akti-UL/Sistematizacija/Akt-o-sistemizaciji-UPB-2-17.9.2025-podpisan.pdf> (12.12.2025)
- Univerza v Ljubljani, Statut Univerze v Ljubljani, Uradni list RS, št. 4/17 et al. <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=STAT233> (12.12.2025)
- Uredba (EU) št 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji Besedilo velja za EGP, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0492-20190731> (14.11.2025).
- Ustava Republike Slovenije (URS), 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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.
- Uredba o potrebnem znanju slovenščine za posamezne poklice oziroma delovna mesta v državnih organih in organih samoupravnih lokalnih skupnosti ter pri izvajalcih javnih služb in nosilcih

javnih pooblastil, Uradni list RS, št. 22/08, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=URED3915> (12.12.2025)

- Zagovornik načela enakosti, Odločba št. 0700-18/2023/32 z dne 10. 12. 2024. https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2024/12/Odlocba_Zagovornik-ugotovil-diskriminacijo-na-podlagi-jezika-v-zaposlitvenem-postopku.pdf (13.11.2025).
- Zagovornik načela enakosti, Zavrnitev na razpisu za prosto delovno mesto, svetovanje, 1. 12. 2020. <https://zagovornik.si/izdelki/zavrnitev-na-razpisu-za-prosto-delovno-mesto/> (13.11.2025).
- Zagovornik načela enakosti, Odločba 0700-8/2022/48 z dne 19. 12. 2022. https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2023/01/Odlocba_Diskriminacija-Romov-pri-postrezbi-v-lokalu.pdf (13.11.2025).
- Zakon o visokem šolstvu (ZViS-1), Uradni list RS, št. 56/25.
- Zakon o javni rabi slovenščine (ZJRS), Uradni list RS, št. 86/04, 8/10 in 32/24.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13 et al.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-1), Uradni list RS, št. 32/25.
- Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Uradni list RS, št. 23/05 – UPB, 15/08 et al.
- Zakon o zdravniški službi (ZZdrS), Uradni list RS, št. 72/06 – UPB, 15/08 et al.

The Knowledge of Slovenian Language and Access to Employment: between the State Language Policy and the Rights of Foreign Workers

Barbara Rajgelj*

Summary

Increased worker mobility and growing linguistic diversity in the Slovenian labour market raise questions about the appropriate balance between protecting Slovenian as the official language and ensuring equal access to employment for domestic and foreign workers. The state has the right to promote the use of the official language, but interference with the rights of individuals to use their own language, especially in access to employment, must be justified, proportionate and non-discriminatory.

Special attention is paid to the differences between the private and public sectors and to the assessment of the compliance of national language requirements with EU law and the case law of the Court of Justice of the European Union. The analysis shows that the Slovenian regulation in the private sector is relatively flexible, while the regulation for public-law employers is more rigid and may in some cases raise concerns about proportionality and compliance with the principle of free movement of workers. The article highlights the need to update language regulations, considering job-specific communication needs and modern assessment standards, while still protecting Slovene as the official language.

An analysis of the formal EU legal sources and the case law of the Court of Justice of the EU shows that language requirements in employment are in principle permissible if they are related to the nature of the work or to legitimate objectives of national language policy, but they must not constitute unjustified obstacles to the free movement of workers. Slovenian regulation in the private sector allows employers relatively great flexibility and generally requires knowledge of Slovenian primarily where this is necessary for communication with customers or for the internal operations of the organisation. On the other hand, the regulation for public-law employers is much more rigid, as the existing regulation often links the level of knowledge of Slovenian primarily to the formal complexity of the job, rather than to the actual communication needs of an individual job.

* Barbara Rajgelj, PhD, Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia.

The article therefore points out that such a regulation may in certain cases represent an unnecessary restriction on access to employment. The case of the University of Ljubljana is particularly illustrative, since its internal acts allow employment even without prior knowledge of Slovenian, and the obligation to acquire it is in some cases postponed or even eliminated. This case shows that more flexible approaches are already emerging in practice, which attempt to reconcile the requirements of internationalization with the protection of Slovenian as a scientific and educational language.

In view of the above, it seems reasonable to consider revising the existing regulation of language requirements for public employers, in particular its better harmonisation with the European legal framework and with modern standards for assessing language skills. Such a revision should be based on the actual needs of individual jobs but also consider the frequency and importance of language contacts in the performance of work. Only with such an approach will it be possible to simultaneously protect the position of Slovene as an official language and yet ensure an open and inclusive labour market in the context of increasing international mobility of workers.