

Raba jezika v upravnih postopkih – med teorijo in prakso

POLONCA KOVAČ

*Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva 5,
SI – 1000 Ljubljana, polonca.kovac@fu.uni-lj.si*

1.02 Pregledni znanstveni članek – 1.02 Review Article

Jezik je pomembna prava tudi za varstvo pravic strank, saj je že ustavno zagotovljeno posebno varstvo pripadnikov italijanske in madžarske manjšine, invalidov in tujcev oziroma vseh strank v upravnih razmerjih. Prispevek je osredotočen na študijo razsežnosti regulacije rabe jezika v upravnih postopkih kot temeljnem procesu dela v javni upravi. Rezultati analize upravne prakse po različnih virih (judikatura, analize Ministrstva za javno upravo /MJU/, portal Upravna svetovalnica in anketa med načelniki upravnih enot) kažejo, da pri izvajanju splošne (zlasti Zakon o splošnem upravnem postopku /ZUP/) in področne zakonodaje pretežno ne prihaja do težav, razen na področju tujcev. Zato za v prihodnje predlagam le nomotehnične izboljšave, v ostalem pa usmerjeno in sistemsko skrb za jezikovne pravice z ozaščanjem uradnih oseb in splošne javnosti.

Language is an important element of protection of the parties' rights in administrative procedures, hence the constitutional protection of representatives of the Italian and Hungarian minorities, persons with disabilities, and foreigners is guaranteed. This article focuses on the analysis of legal regulation and the practice of language use in administrative procedures. Drawing from various sources (case law, inspectorate's reports, Administrative Consultation Wiki web portal, and the survey among the heads of administrative units), the results of the analysis of administrative practice reveal that except for foreigners' rights, no major issues occur when implementing general (Administrative Procedure Act) or sector specific legislation. Therefore, we suggest for the future merely improvements in terms of legal drafting technique, while a systematic and focused concern for language rights is still required by enhancing the awareness of the officials and the general public.

Ključne besede: jezik, upravni postopek, varstvo pravic, procesno pravo, upravna praksa

Key words: language, administrative procedure, protection of rights, procedural law, administrative practice

1 Uvod

Jezik se v javni upravi, enako kot splošno, kaže kot ključni element sporazumevanja in urejanja odnosov med ljudmi. Javna uprava v teh razmerjih opravlja različne funkcije, predvsem pa kot oblast skrbi za izvrševanje zakonov in drugih aktov (instrumentalna raven javnega upravljanja), kot jih na višji, tj. institucionalni,

ravni javnega upravljanja sprejmeta parlament in vlada (več Godec 1993: 19–64; Šturm, Arhar 2011: 1390 in nasl.). Med upravnimi funkcijami je posebej pomembno vodenje in odločanje v upravnem postopku, saj se skozi ta okvir določa pravice, pravne koristi in obveznosti posameznih oseb v razmerju do oblasti glede na njihove konkretne okoliščine v primerjavi z abstraktnim pravnim stanom (več zgodovinsko in primerjalno Jerovšek, Kovač 2017: 1–13; Kerševan, Androjna 2017: 25 in nasl.; Gliha Komac, Kovač 2018).

Upravni postopki se vodijo pred različnimi upravnimi organi, kot so ministrstva, upravne enote (UE), finančna uprava (FURS), centri za socialno delo (CSD) in drugi sorodni zavodi (ZRSZ, ZPIZ, ZZZS itd.), javne agencije in skladi, občinske uprave ter različne šole, zdravstvene ustanove, komunalna podjetja ipd. Upravni postopki so v Sloveniji (in drugod) zelo pogosti, saj se vsako leto izda okoli deset milijonov upravnih odločb že na prvi stopnji odločanja in še toliko več drugih aktov (dopisov, pozivov, vabil, zapisnikov, sklepov, potrdil itd.).¹ Število in kompleksnost upravnih zadev zaradi čezmejnih odnosov, evropeizacije, razvoja tehnologij itd. tako pri nas kot v Evropski uniji (EU) in drugih državah skozi čas opazno naraščata (Kovač idr. 2015: 28 in nasl.; Auby idr. 2014).

Zaradi pravne determiniranosti delovanja javne uprave in avtoritativne narave upravnih razmerij oziroma postopkov se na tem področju z rabo jezika stremi k dodatnim funkcijam, kot jih ima jezik v splošnem sporazumevanju. Upravni organi kot oblast zaradi varstva javnega interesa v upravnih postopkih kot glavnem procesu dela namreč uveljavljajo nadrejen položaj do strank, o katerih pravicah in obveznostih se odloča (7. člen ZUP; Grafenauer, Breznik 2009: 33).² Jezik ima zato v upravnih postopkih dve glavni funkciji: komunikacijsko in (procesno) pravno. Ocenjujem, da je treba zato upravno-procesne vidike uporabe jezika na nacionalni ravni vključiti v strateški dokument, kot je trenutno veljavna Resolucija o Nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018 (Ur. l. RS, št. 62/2013; več Gliha Komac, Kovač 2018).

Raziskovalni problem je analiza poglavitnih pravnih načel in pravil, ki veljajo v (slovenskih) upravnih postopkih. V študiji upravne prakse proučujem, kako predpisana načela in pravila živijo v vsakdanjem upravnem življenju. Podajam oceno stanja in potrebnih izboljšav. Postavljam dve hipotezi: H1 *Raba jezika v upravnih postopkih je normativno ustrezno urejena* in H2 *V praksi pri rabi jezika v upravnih postopkih ne prihaja do večjih problemov*. Namen prispevka je celovito ovrednotiti obstoječe normativno in praktično stanje v slovenski javni upravi na

¹ Med upravne postopke sodijo npr. postopki pobiranja davkov (okoli 2,8 milijona letno, v glavnem prek FURS), priznavanje socialnih pravic (npr. otroški dodatki, socialne pomoči, štipendije; okoli 1,5 milijona letno le na CSD), izdaja osebnih dokumentov, gradbenih, uporabnih, prireditvenih idr. dovoljenj, registracije društev, odločanje na področjih orožja, kmetijstva, vojnih veteranov itd. na UE, ki izdajo letno približno 800.000 odločb, ter tako naprej.

² ZUP, Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS, št. 80/1999 in nasl. 7. člen ZUP določa temeljno načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, po katerem ima v primeru kolizije med pravicami oziroma zasebnimi interesi strank in javnim interesom slednje prednost. Isti člen vsebuje določbo: »Organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu.«

ravni upravnih postopkov, da bi s tem dobili podstat za ohranitev oziroma predloge sprememb predpisov in prakse. Prispevek je omejen na vprašanje procesnega prava o jeziku, ne pa prava nasploh o jeziku niti jezika v pravu, kar so sicer pomembne razsežnosti posebnih razprav.³

2 Teoretični, normativni in ustavnosodni okviri rabe jezika v upravnih postopkih

Jezik je predmet pravnega urejanja v več pogledih, tudi skozi njegovo (upravno) procesno-pravno funkcijo. Pri tem obravnavam tiste prvine rabe jezika v upravnih postopkih, ki so dejavniki dobre uprave (angl. good administration/governance) kot demokratične in učinkovite družbene entitete. Dobra uprava je koncept, ki zaokroženo predstavlja skupek načel in pravic, ki naj veljajo v upravnih razmerjih, tj. med oblastjo (na ravni EU ali države ali občin) in posameznimi osebami (državljeni, tujci, podjetja itd.; glej Harlow, Rawlings 2014: 9, 62 in nasl.; Kovač idr. 2015: 29–31). Predstavlja enega pomembnih teoretičnih okvirov za t. i. pravice obrambe (angl. rights of defense), ki pripadajo zaradi nadrejene javne koristi upravnim organom podrejenim strankam v postopkih. Z jezikom stranke lahko uveljavijo svoje materialnopravne (npr. pridobiti dovoljenja ali socialne pravice) in procesne pravice (npr. vpogled v spis, zahtevek za vrnitev v prejšnje stanje, pritožba). Po drugi strani je raba jezika ključna za učinkovito izvrševanje javnih politik (prim. Pirnat v Godec 1993: 141 in nasl.), kot se uresničuje tudi z aplikacijo materialnega prava v posamičnem upravnem odločanju (npr. o plačilu davka ali rušenju črnohradnje). V EU ima jezik v tem pogledu dodatno vlogo, saj se prek njegove določnosti in enotne razlage pravil in – tudi procesnih – pravic zagotavljata nediskriminatornost in učinkovitost uveljavitve prava (Harlow, Rawlings 2014: 13–17).

Jezik v upravnih postopkih predstavlja orodje za realizacijo temeljnega načela zaslišanja stranke (22. člen Ustave RS, 9. člen ZUP) in s tem (formalne) zakonitosti (120. člen Ustave RS, 6. člen ZUP; prim. Kogovšek, Simončič 2015: 74). To pomeni, da se mora strankam omogočiti sodelovanje v postopku v jeziku, ki ga razumejo, da lahko uveljavijo povezane pravice, kot so zlasti vpogled v spis, participacija pri ugotavljanju in dokazovanju dejstev, pravno varstvo zoper odločbo s pritožbo in drugimi sredstvi. To načelo ima kljub nadrejenosti javne koristi v upravnih zadevah poseben pomen, saj se z njim zagotavlja kontradiktornost v postopkih kot ustavna garancija (Galič v Šturm, Arhar 2011: 275).

³ Ne obravnavam npr. jezika kot materialnopravnega pogoja za pridobitev pravic, recimo po zakonih o državljanstvu, društvih, gospodarskih družbah, varstvu potrošnikov, oglaševanju, označbah itd. (prim. Kranjc, 1998: 174 in nasl.). V zvezi s tem razmeroma pogosto tudi odločanje Ustavnega sodišča RS, npr. v zadevah U-I-189/93 z dne 18. 11. 1993, Up-304/01 z dne 20. 5. 2004, U-I-380/06-11 z dne 11. 9. 2008, U-I-205/07-10 z dne 12. 3. 2009, U-I-218/04 z dne 20. 4. 2006 itd. Niti se ne ukvarjam z jezikom kot pogojem za zaposlitev na določenih mestih v javni upravi (npr. glede carinikov glej US U-I-79/92 z dne 5. 11. 1992 ali več zadev Sodišča EU, npr. C-370/87, T-353/14, T-17/15). Prav tako puščam ob strani sicer pomembno vprašanje jezika kot orodja določnosti in pravne varnosti, kot se izraža pri pripravi predpisov (prim. Barbič idr. 2013).

Jezik v upravnih razmerjih je zato že zgodovinsko pomemben (več Kranjc 1998: 123, o slovenščini kot ustavni determinanti v letih 1921 in 1974). Slovenščina kot uradni jezik je ustavno določena tudi danes, ustavnega pomena pa so še pravice, predvsem posebej ranljivih strank v postopkih, kot so pripadniki manjšin, invalidi in tujci (Šturm, Arhar 2011, glej komentarje k 11., 22., 25., 61., 62. in povezanim členom Ustave; prim. Krivic 2010). Ustavni pomen jezika kažejo posebej odločbe Ustavnega sodišča RS. Npr. v zadevi Up-147/96 z dne 13. 3. 1997 je sodišče poudarilo, da mora organ posamezniku v postopku dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, ne glede na status državljanstva in povezano rabo jezika, čeprav po odločbi U-I-50/08-16, Up-2177/08-16 z dne 26. 3. 2009 zgolj zato, ker prosilci niso upravičeni do celotnega prevoda upravne odločbe, še ni poseženo v pravico iz 62. člena Ustave RS,⁴ niti po odločbah Up-696/02-9 z dne 5. 4. 2004 in Up-43/03 z dne 20. 5. 2005 ne gre za kršitev enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS), če stranki ni bilo dovoljeno govoriti v svojem jeziku, ob čemer je predhodno izpovedala, da razume slovensko, ali pa ni bila opozorjena na možnost vlaganja vloge v svojem jeziku.

Jezik je zakonska vsebina, tj. *materia legis* sistemskih zakonov, ki urejajo upravne postopke, in ne vprašanje, ki se določa le interno v upravnih organih. Med ključne predpise s področja uprave s pravili o jeziku sodijo ZUP, *Zakon o državni upravi* (ZDU-1), *Uredba o upravnem poslovanju* (UUP), *Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika* (ZUSZJ) in *Zakon o izenačevanju možnosti invalidov* (ZIMI), skupaj z *Zakonom o javni rabi slovenščine* (ZJRS).⁵ Poleg tega gre vsaj posredno upoštevati še raven EU, ker se kljub omejenosti teh aktov učinki prelivajo na nacionalno raven (angl. spill-over effect). Pri tem gre izpostaviti Listino EU o temeljnih pravicah in Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev.⁶

⁴ Ta določa: »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.«

⁵ ZDU-1, Ur. l. RS, št. 52/2002 in nasl.; UUP, Ur. l. RS, št. 20/2005 in nasl.; ZUSZJ, Ur. l. RS, št. 96/2002; ZIMI, Ur. l. RS, št. 94/2010 in nasl.; ZJRS, Ur. l. RS, št. 86/2004. Prim. več o tem tudi po področnih strateških dokumentih in predpisih v Gliha Komac, Kovač 2018.

⁶ Listina EU, Ur. l. EU, C 83/389, 2010; Kodeks (sprejet leta 2001, nato dopolnjen, nazadnje leta 2012) je 22. 7. 2018 dostopen v slovenščini na <https://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code.faces#/page/1>. Kodeks določa predvsem etične nadstandarde pravil, npr. da si morajo uradniki resnično prizadevati, da razumejo, kar govorijo drugi, in se jasno izražati v preprostem jeziku. Glej tudi osnutek Uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi EU (sprejet junija 2016 v Evropskem parlamentu; več v Jerovšek, Kovač 2017; glej <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL>). V tem osnutku je med drugim določeno, da imajo stranke v upravnih postopkih pred organi EU pravico prejeti vse informacije v zvezi s postopkom na jasen in razumljiv način, da lahko komunicirajo in izpolnijo vse postopkovne formalnosti na daljavo in z e-sredstvi, kjer je to mogoče in ustrezno, da uporabljajo kateri koli uradni jezik EU in da prejmejo odgovor v enem od izbranih načinov.

Preglednica 1: Pregled krovnih pravnih virov o rabi jezika v upravnih postopkih

	<i>Listina EU, Evropski kodeks</i>	<i>Ustava RS (št. člena)</i>	<i>ZUP (62. člen idr.) (z ZDU-1 in UUP)</i>	<i>ZIMI in ZUSZJ</i>
<i>Domet predpisa</i>	organi EU	vsi upravni organi in sodišča	vsi upravni organi in sodišča	državni in drugi upravni organi, delno širše
<i>Določbe o (slovenščini kot) uradnem jeziku</i>	da	da (11)	da	ne
<i>Določbe o jezikih italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti</i>	posredno	da (11, 61, 64)	da	ne
<i>Določbe o komunikaciji drugih tujcev</i>	posredno (kot velja za vse stranke)	da (14, 22, 62)	da, večinoma enako kot za vse stranke	ne
<i>Določbe o komunikaciji oseb s posebnimi potrebami oziroma invalidov</i>	ne	da (14, 22, 52)	da, nakazano	da, specialni vir prav za to skupino
<i>Določbe o tolmačih in prevodih</i>	v okviru uradnih jezikov	ne	da	da, med drugim določeni pogoji
<i>Določbe o stroških glede tolmačenja</i>	kot zgoraj	ne	da	da, iz proračuna, za tolmače, aparate ...

V preglednici 1 kot merodajni viri izstopajo:

- ustava in ZUP na splošno za vse stranke, med drugim tujce;
- ustava, ZUP in UUP za pripadnike zaščitenih narodnih manjšin;
- ustava, ZUP, ZIMI in ZUSZJ za invalide.

ZUP v 62. členu in povezanih določbah⁷ celovito ureja postopanje upravnih organov ne glede na njihov status ali raven upravljanja. Kot tak deluje antifragmentarno in zagotavlja z enotnimi minimalnimi standardi enako varstvo pravic (prim. Harlow, Rawlings 2014: 81, 323; Auby 2014: 7; Kovač idr. 2015: 42 in nasl.). ZUP določa v citirani določbi že z Ustavo RS opredeljene garancije, tako glede uradnega jezika kot pravic pripadnikov zaščitenih narodnih skupnosti in invalidov (več Jerovšek, Trpin 2004: 233–236; Grafenauer, Breznik 2009: 297–303; Jerovšek, Kovač 2017: 117–120; Kerševan, Androjna 2017: 158–160). Osnovni sta določbi prvega in šestega odstavka 62. člena ZUP:

Upravni postopek se vodi v slovenskem jeziku. V tem jeziku se vlagajo vloge, pišejo odločbe, sklepi, zapisniki, uradni zaznamki in druga pisanja ter se opravljajo vsa dejanja v postopku. Če vloga ni vložena v uradnem jeziku, organ ravna tako, kot je predpisano za ravnanje za nepopolno oziroma pomanjkljivo vlogo.

⁷ Npr. v 237. členu, ki določa, da je kršitev pravil iz 62. člena ZUP, bistvena postopkovna napaka. Jezikovne prvine urejajo v ZUP še 76. člen o zapisniku, 113. in 119. do 122. člen in 198. člen o tolmaču in stroških tolmačenja, 177. do 178. člen o listinah in overitvah, 186. člen o pričah.

V zadnjem odstavku 62. člena pa ZUP določa, da imajo tujci in invalidi pravico do tolmača:

Stranke in drugi udeleženci postopka, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek ali ga ne morejo uporabljati zaradi invalidnosti, imajo pravico spremljati potek postopka po tolmaču. Organ jih je dolžan o tem poučiti.

Kar zadeva komunikacijo invalidov, 62. člen ZUP določa, da gre za posebne oblike komunikacije za vse invalide, a jih napotuje na subsidiarno uporabo tolmača. To pomeni skupaj z ZUSZJ dokaj jasno izvedbeno pot za gluhe in naglušne osebe, medtem ko so slepi in slabovidni precej omejeni, saj ne morejo neposredno komunicirati v postopku. Zato je Ustavno sodišče RS z odločbo št. U-I-146/07-34 dne 13. 11. 2008 na temelju diskriminacije med neinvalidi in slušno prizadetimi osebami v razmerju do slepih in slabovidnih odredilo dopolnitev ZUP (in procesnih zakonov za sodišča), na podlagi česar je bil leta 2010 sprejet ZIMI (Šturm, Arhar 2011: 873). Glede pravic senzornih invalidov gre za dobro zaščiten skupino, čeprav ne z ZUP, temveč prek ZIMI in ZUSZJ. Gre za ločena akta, kjer ni povsem jasno, na katere upravne aktivnosti se kateri od njiju nanaša, niti ni jasno razmerje med ZUP, ZUSZJ in ZIMI. Področje je neurejeno, kar zadeva določene skupine invalidov, kot so predvsem ljudje z motnjami v duševnem zdravju. V tej skupini se pojavlja širši problem vloge skrbnikov, saj niso razčiščene meje opravilne (ne) sposobnosti in (delnega) zastopstva (več Jerovšek, Kovač 2017: 100 in nasl.), kar močno vpliva tudi na jezikovne pravice.

Za pripadnike varovanih manjšin je v ZUP več določb, po 62. členu so to:

Na območjih lokalnih skupnosti, 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. Če so v postopku udeležene tudi stranke, ki niso zahtevale postopka v jeziku narodne skupnosti na način iz prejšnjega odstavka, postopek teče v slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti. Kadar organ na območjih lokalnih skupnosti, kjer je uradni jezik poleg slovenskega jezika tudi jezik narodne skupnosti, odloči brez poprejšnjega zaslišanja stranke, izda odločbo v slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti, ustno odločbo pa izda v jeziku, ki ga stranka razume. Pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti imajo v postopku pred organi izven območja, na katerem sta uradna jezika tudi italijanski in madžarski jezik, pravico uporabljati svoj jezik.

Dvojezičnih občin je v Sloveniji devet, z italijanščino poleg slovenščine občine Ankarana, Izola, Koper in Pirana, z madžarščino pa občine Dobrovniki, Hodoš, Lendava, Moravske Toplice in Šalovci. K omogočanju zadevnih pravic niso zavezani le občinski organi, ampak kateri koli upravni organi na tem območju (npr. tudi FURS, UE, ZPIZ itd., čeprav je sedež njihove območne enote sicer drugod, npr. v Murski Soboti). Za italijanščino oziroma madžarščino kot uradna jezika je pomembna poleg ZUP še določba 223. člena UUP o dvojezičnem splošnem poslovanju javne uprave na zadevnem območju.⁸

⁸ Ta določa: »(1) Na območjih lokalnih skupnosti, kjer sta poleg slovenskega jezika uradna jezika tudi italijanski oziroma madžarski jezik, so vsi obrazci, prejemne štampiljke, žigi ter

Če se pravica glede rabe jezika ne spoštuje, gre za postopkovno napako kot samostojni pritožbeni razlog (drugi odstavek 237. člena ZUP; Jerovšek, Trpin 2004: 236; Kerševan, Androjna 2017: 160). To pomeni, da na te morebitne kršitve pazi organ, npr. tudi ob pritožbi iz drugih razlogov, po uradni dolžnosti, ob ugotovitvi napake pa že izdane akte odpravi in vrne v novo odločanje z zagotovljenimi jezikovnimi pravicami.

Pravice pripadnikov italijanske in madžarske manjšine so na ustavni ravni in ravni ZUP urejene pregledno in dosledno. Organi so jim dolžni omogočiti komunikacijo tudi v manjšinskem jeziku kadar koli v postopku na njihovo pobudo, medtem ko v postopkih po uradni dolžnosti ali skrajšanih postopkih (kjer neposrednega stika s stranko včasih do zaključka postopka ni) dvojezična izdaja akta poteka avtomatsko. Pripadnikom manjšin je nadalje zagotovljena raba lastnega jezika pred organi zunaj dvojezičnih občin, če gre za uporabo pravnih sredstev (npr. pritožba na ministrstvo s sedežem v Ljubljani) oziroma sodnega varstva v postopkih, začetih na dvojezičnem območju. Pravica do uporabe italijanskega in madžarskega jezika ni omejena niti z narodno pripadnostjo niti z državljanstvom. To izhaja tudi iz prakse Sodišča EU (C-322/13, Grauel Ruffer proti Pokorná z dne 27. 3. 2014; prim. Kovač idr. 2015: 54). Manjši izjemi od idealnega normativnega stanja sta v neskladnosti med 62. členom ZUP in 4. členom ZDU-1 glede uporabe manjšinskih jezikov v pritožbenih postopkih, vendar je rešitev jasna z uporabo razlage specialnega predpisa (tu ZUP glede na ZDU-1; Jerovšek, Kovač 2017: 117). Manjše odstopanje ugotovimo le v tem, da nekatere dvojezične občine nepoenteno s svojimi akti urejajo poslovanje v teh jezikih (MJU 2018), kar pa ne pomeni težav ob zagotavljanju vseh ustavnih in zakonskih pravic. Posebna dilema je, ali bi glede na družbene okoliščine in določene nastavke že v Ustavi RS na višji ravni ne opredelili tudi jezikovnih pravic drugih manjšin, ki živijo pri nas, npr. pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije oziroma Romov (glej 65. člen Ustave).

Več problematičnih točk je najti glede na teoretični pomen obrambe pred oblastjo glede komuniciranja drugih tujcev, kar izhaja predvsem iz dveh razlogov. Najprej, posebni zakoni lahko katero koli procesno vprašanje po ZUP uredijo drugače. Pri tem mora področni zakon zaradi 22. člena Ustave RS slediti vsaj ustavnim garancijam obrambe,⁹ vendar je že zaradi različne pravne ureditve mogoče pričakovati težave. Posebnosti določata *Zakon o tujcih* (ZTuj-2) in *Zakon o*

dokumenti iz uradnih evidenc sestavljeni in izpisani tudi v italijanskem oziroma madžarskem jeziku. (2) Vse sestavine uradnega dokumenta morajo biti natisnjene tudi v italijanskem in madžarskem jeziku, če se uporabljajo na območjih, na katerih živi italijanska oziroma madžarska narodna skupnost. (3) Vsi življenjski dogodki na državnem portalu e-uprava morajo biti izpisani tudi v italijanskem in madžarskem jeziku, enako velja za osnovne informacije o portalu. (4) V italijanskem in madžarskem jeziku morajo biti pripravljene tudi elektronski obrazci za oddajo vlog preko spleta in na spletu objavljeni podatki o upravnih storitvah organa.« UUP ureja z jezikom povezane elemente še v členih 1 (ko izloča domet uredbe iz diplomatske komunikacije) ter 81, 163, 172, 180 in 281 glede informatike, vročanja in overitev.

⁹ Npr. posebnosti v davčnem postopku glede rabe jezika med državami članicami EU ne smejo vplivati na razmerje do strank, ki imajo pravico do obrambe v svojem uradnem jeziku (sodba Sodišča EU, C-233/08 z dne 13. 3. 2010).

mednarodni zaščiti (ZMZ-1),¹⁰ ki naj bi zagotovila, da tujci kot stranke postopek spremljajo v jeziku, ki ga razumejo. Toda pravice tujcev so opredeljene na nižji ravni kot pravice pripadnikov varovanih manjšin; pravice jim pripadajo le, če in kolikor bi sicer onemogočili minimalne demokratične standarde. Zato ima npr. tujec po ZUP sicer pravico do prevoda oziroma tolmača, a nosi stroške tolmačenja, medtem ko so ti pri pripadnikih manjšin breme organa (Grafenauer, Breznik 2009: 300). Zaradi izraza volje stranke pri vlogah so določbe v tem delu strožje kot glede jezika v dokaznih listinah, saj se pri teh terjaja prevode v uradni jezik le po potrebi (po 177. členu ZUP; Jerovšek, Kovač 2017: 119; glej odločbi Ustavnega sodišča RS Up-296/03-6 z dne 13. 10. 2005 in Sodišča EU, T-24/16 z dne 13. 12. 2016). Nejasnost zakonskih določb z vidika dometa veljave npr. po ZIMI ali vprašanja, katera določba prevlada glede pravic gluhih in naglušnih oseb po ZUP, ZIMI in ZUSZJ, je značilna tudi za uporabo slovenskega znakovnega jezika. Tu se odpira še vprašanje, ali ta jezik pomeni le prilagojeno obliko slovenščine ali bi moral biti izrecno definiran kot uradni jezik, morda že znotraj 11. (in analogno 22. oziroma 62.) člena Ustave RS.

Kljub nekaterim nepopolnostim lahko krovno potrdim prvo hipotezo (H1), da je normativna ureditev o rabi jezika v upravnih postopkih ustrezna, saj so nedoslednosti praviloma nomotehnične¹¹ narave, ne pa vsebinske glede vrste in obsega pravic.

3 Analiza upravne prakse glede rabe jezika v upravnih postopkih

Da bi preverila izvajanje analiziranih sistemskih procesno-pravnih določil v upravnih postopkih, sem prek več virov proučila tudi upravno prakso. Običajno se praksa upravnih organov vrednoti prek sodne prakse v upravnem sporu in pred Ustavnim sodiščem RS, saj sodne zadeve zbirno kažejo na postopkovne navade oziroma odstopanja na nižjih instancah. Glede na sodne nauke (po prejšnjem poglavju¹²) analiziram vzporedne upravne vire. To so: (1) podatki Ministrstva za javno upravo (MJU), zlasti Službe za lokalno samoupravo (SLS) in Inšpektorata RS za javni sektor (IJS), ki je med drugim leta 2015 izvajalo celoletni sistemski nadzor glede dvojezičnosti v RS; (2) analiza izpostavljenih jezikovnih dilem na portalu Upravna svetovalnica (US), ki deluje od leta 2009, s skupaj okoli 1.500 vprašanji in odgovori o rabi ZUP, tudi o jeziku; (3) anketa med načelniki 58 UE, ki letno izpeljejo

¹⁰ ZTuj-2, Ur. l. RS, št. 50/2011 in nasl., ZMZ-1, Ur. l. RS, št. 22/2016 in nasl. Glej npr. 47.a in b člen ZTuj-2, češ da imata begunec in oseba s priznano subsidiarno zaščito, ki ne razumeta slovenščine, pri preverjanju družinskih okoliščin pravico do brezplačnega prevajanja za jezik, ki ga razumeta, iz sredstev MNZ. 65. člen v zvezi z izdajo odločb o vrnitvi tujca določa, da se izrek in pravni pouk odločbe izda v vsaj petih tujih jezikih, na zahtevo tujca pa morata biti prevedena v jezik, ki ga tujec razume. Ali ZMZ-1, ki v 6. členu določa posebej tolmačenje in pogoje za tolmače. Prim. Krivic 2010; Kogovšek, Simonič 2015: 84–89; Remic v Kovač 2015: 240 in nasl.

¹¹ Nomotehnika pomeni obrt pisanja kakovostnih predpisov (SVZ 2008). Gre za strokovno pravilno izdelano strukturo in dikcijo predpisov, ki omogoča skladno in enoznačno vsebinsko razlago pravil, kjer so bistven dejavnik tudi jezikovni elementi.

¹² O jeziku v postopku je najti precej primerov v upravnem sporu, tj. v zadnjih petih letih 29 pred Vrhovnim sodiščem in prek 200 pred Upravnim sodiščem RS, največ glede tujcev (Kovač 2017; prim. Krivic 2010).

za slab milijon upravnih postopkov na področjih okolja in prostora, kmetijstva, gospodarstva, notranjih zadev, družine in socialnih zadev itd., izvedena junija 2017, s 50-odstotno odzivnostjo, tj. pridobljenimi odgovori 29 načelnikov UE.¹³

MJU se kot koordinacijsko telo¹⁴ tako za javno upravo nasploh kot posebej za upravne postopke (zlasti ZUP in UUP) ter lokalno samoupravo na področju jezika posveča predvsem uradnim jezikom, to so slovenščina ter italijanščina in madžarščina. Osredotočenje MJU na uradne jezike ima svojo podstat v njihovi ustavni in ne nazadnje mednarodni kategorizaciji. Vprašanje uporabnikov s posebnimi potrebami se prepušča Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, vprašanje tujcev pa zlasti ministrstvom za notranje in zunanje zadeve. Taka delitev sama po sebi ni problematična, pod pogojem, da je medministrska koordinacija tekoče izvajana, kar pa je včasih resorsko težko doseči (prim. Kovač idr. 2015, npr. glede kar dvoletnega usklajevanja ZIMI in ZUP). Na to kaže posredno tudi pomanjkanje zaznave kakršnih koli razkorakov, ciljev in aktivnosti glede modernizacije upravnega procesnega prava po vladni *Strategiji razvoja javne uprave 2015–2020*. Še več, ta dokument upravne postopke obravnava skoraj izključno z vidika odprave administrativnih ovir in ne kombinirano z varstvom pravic strank (Kovač idr. 2015: 35).

Glede uradnih jezikov se SLS na MJU sistemsko trudi vzpostaviti polno izvrševanje predpisov na območjih dvojezičnih občin zlasti prek letnih posvetov od leta 2015 dalje,¹⁵ kjer se skrbi za ozaveščanje pomena zakonskih zahtev in za izmenjavo dobrih praks pri pripravi predpisov, razvoju spletnih strani in v upravnih postopkih. Odzivi kažejo visoko raven spoštovanja, čeprav še vedno obstaja določen razkorak med predpisanim oziroma priporočenim in realnim (npr. po IJS glede dejanskih jezikovnih kompetenc uradnikov npr. na CSD, čeprav so sistemizacije delovnih mest po MJU 2018 pogosto preširoko opredeljene). Pregled izbranih zadev glede rabe italijanščine oziroma madžarščine kot uradnih jezikov v 10 izbranih upravnih organih¹⁶ je pokazal, da je tovrstnih zadev izredno malo in da so urejene sistemsko. Npr. na UE Lendava so med prek 7.000 zadevami in pri okoli 4.000

¹³ Anketa je bila izpeljana v okviru ciljnega raziskovalnega projekta *Jezikovna politika Republike Slovenije in potrebe uporabnikov* (glej Ahačič idr. 2017). Anketni vprašalnik je obsegal šest vprašanj, kjer so načelniki izbirali med možnimi odgovori ali ocenami pomena naštetih elementov (glej preglednice z rezultati v nadaljevanju, kjer so razvidna tudi posamična vprašanja), dana pa je bila možnost odprtih pripomb.

¹⁴ Glej spletne strani ministrstva (po MJU 2018), kjer so na več mestih opredeljene pristojnosti in ukrepi ministrstva.

¹⁵ Več v Gliha Komac, Kovač (2018: 22, 130–134). Zadnji posvet je bil organiziran aprila 2018, v sklopu izvrševanja *Načrta ukrepov Vlade Republike Slovenije za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2014–2018*. Uvodoma je bil udeležencem posveta predstavljen dopolnjeni 20. člen Zakona o financiranju občin, ki ureja sofinanciranje uresničevanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti ter potek aktivnosti glede sprejemanja Uredbe o sofinanciranju občin na narodnostno mešanem območju in financiranju dejavnosti in programov občinskih samoupravnih narodnih skupnosti. Osrednji del posveta je bil namenjen predstavitvi samoupravnih narodnih skupnosti (MJU 2018).

¹⁶ Gre za območni enoti Zavoda za zaposlovanje in območna urada Finančne uprave RS v Murski Soboti in Koprju, občini Šalovci in Koper, UE Lendava in Izola, CSD Murska Sobota in Izola (MJU 2018; več v poročilu na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/Nadzori_s_podrocja_dvojezicnosti.pdf).

prilagoditve madžarske narodne skupnosti v obdobju 2011–2015 letno našteje le od 5 do 18 vlog v madžarščini, še največ na področjih kmetijstva, gradenj in javnih prireditev. Po drugi strani se na FURS samodejno, podprto z računalniškim programom, izdelujejo odločbe in drugi akti dvojezično (npr. informativni izračuni dohodnine in odločbe o nadomestilih za uporabo stavbnega zemljišča). Zato se poročilo IJS z dne 8. 1. 2016 glede izvajanja določb ZUP zaključí s sklepom, da upravna inšpekcija »ni ugotovila, da bi strankam bile kršene pravice do uporabe jezika narodnih skupnosti«. Dodatno je bilo identificiranih nekaj manjših kršitev glede 223. člena UUP, nanašajoč se na dvojezične obrazce, štampljke, kataloge ipd. Obratno pa so po različnih objavljenih zapisnikih in letnih poročilih upravne inšpekcije razmeroma pogosto izpostavljena vprašanja glede tujcev, vključno z rabo jezika, zlasti v povezavi z načelom zaslišanja oziroma pravico biti slišan (MJU 2018; prim. Kovač 2017). Razvijajo se tudi proaktivne oblike komunikacije, prilagojene posebnim uporabnikom. To izkazuje Finančna uprava RS, ki na svoji uradni spletni strani od leta 2015 omogoča prilagoditev izgleda za disleksike, vidno prizadete in druge posebne uporabnike, nekatere vsebine pa so posnete s pomočjo tolmača za znakovni jezik.

Preglednica 2: Analiza dilem na US glede jezika v upravnih postopkih v praksi

Iskalni izraz	Število omemb	Število zadev (vseh okoli 1.500)
62. (člen ZUP)	113	43
jezik	524	161
slovenski jezik, slovenščina	590	212
tuji jezik, tujina	519	105
italijanski jezik, italijanščina	61	18
madžarski jezik, madžarščina	53	14
slep, slepota	30	6
gluh, gluhot	23	5
duševne motnje	7	4
prevod, prevajanje	43	17
tolmač	362	131

Analizirala sem še drugi vir upravne prakse, tj. portal *Upravna svetovalnica* (US 2017),¹⁷ ki ga od leta 2009 uporabljajo predvsem uradniki v slovenski javni upravi. Analiza primerov na US kaže nizko do srednjo stopnjo pogostosti problematike v povezavi z jezikom glede na vse z ZUP povezane probleme. Sklepam, če med okoli skupaj 1.500 primeri oziroma dokumenti iščemo zadetke po ključnih besedah, kot izhajajo iz preglednice 2. Pri tem iskalnik vključi v rezultat prekrivajoče se

¹⁷ Portal sta vzpostavila in vodita Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani in MJU. Prek US se splošno rešujejo izpostavljena vprašanja v smislu dopolnilnega spoznavnega vira (Kovač idr. 2015: 67), pri čemer se prek odpiranja jedrnih problemov in njihovega tolmačenja (lahko) vzpostavlja sistemska regulatorna povratna zanka na temelju empiričnih analiz, saj zainteresirani tako pridobijo vpogled v prakso, ali in v čem predpisi (ne) dosegajo zastavljenih ciljev.

izraze, a ravno skupna vsota kaže pomen oziroma problematičnost posameznega vidika jezikovnih pravic.

Najpogostejša težava v praksi rabe jezika je povezana s strankami, ki so tujci (in ne pripadniki zaščitenih narodnih manjšin). Največ vprašanj se nanaša na začetek postopka, nato dokazovanje in slednjič uporabo pravnih sredstev. Podrobneje študija primerov pod navedenimi gesli izkazuje naslednje dileme, navedene po pogostosti: (1) kdaj, kako in na čigave stroške se tujcem zagotovi tolmača ter pogoji zanj; (2) povezanost jezikovnih pravic (zlasti tujcev) in načela biti slišan; (3) komuniciranje s tujci, ko ti ne bivajo v Sloveniji; (4) raba italijanščine oziroma madžarščine znotraj in zunaj območja dvojezičnih občin; (5) komuniciranje s slepimi in slabovidnimi osebami; (6) komuniciranje z gluhi in naglušnimi osebami, kakšno je razmerje med ZUP in ZUSZJ glede (ne)vezanosti pravic v različnih aktivnostih javne uprave na izkaznico (analogno odprt problem po ZIMI) in kako v praksi poteka tolmačenje za gluhe; (7) jezik v vlogah, zlasti ko gre za neuradne jezike; (8) postopek, da ne bi prišlo do pomembnih kršitev oziroma po tem, ko je glede jezikovnih pravic že storjena bistvena napaka; (9) možnost uporabe tujih listin pri dokazovanju (ali zanje potreben prevod); (10) uporaba jezika pri nadzoru v postopkih po uradni dolžnosti (v javnem interesu, da stranke razumejo naložene obveznosti); (11) komuniciranje z nepismenimi ali slabo pismenimi osebami.

Gre za relativno nizko raven odprtih dilem, vendar pa je njihov pomen zaradi ustavnih garancij večji, kot je videti zgolj po kvantitativnih kazalnikih.

Podobno zgornjim izsledkom kažejo rezultati ankete med načelniki UE. Anketa je bila izvedena junija 2017, tako da je bil vsem 58 načelnikom UE v Sloveniji poslan vprašalnik prek e-pošte. Naslovljeni so bili neposredni načelniki kot predstojniki UE, ker imajo krovni pregled nad svojim organom za vsa specifična področja, za katera so UE pristojne, kot so notranje zadeve, promet, gradbeništvo, veterani, kmetijstvo itd. Odziv načelnikov je bil petdesetodstoten, saj jih je na vprašalnik odgovorilo 29, pri čemer so bile pokrite vse regije in skupine UE (velike, srednje in male enote), zato so rezultati legitimni na nacionalni ravni. V anketi sem preverjala, kot kako pomembna kategorija se kažejo jezikovna pravila v praksi upravnih postopkov na UE po skupinah strank, s katerimi se srečujejo v skupaj skoraj milijon upravnih postopkih, ki jih UE vodijo vsako leto (MJU 2018). Namenoma sem uporabila štiristopenjsko lestvico, da bi anketiranci ne izbirali sredinskega neodločnega odgovora. Zaradi objektivnejšega izida sem jih najprej vprašala, koliko se (če sploh) z določeno skupino soočajo (preglednica 3).¹⁸

¹⁸ Vprašanja so bila merodajna tudi glede pripadnikov ustavno varovanih manjšin za vse UE in ne le za tiste ob italijanski ali madžarski meji, ker se v UE več zadev rešuje po pravilih o razširjeni krajevni pristojnosti. Kadar gre za postopke na temelju centralizirane evidence, se namreč lahko npr. vlogo za pridobitev potnega lista vložijo pri kateri koli UE ne glede na bivališče prisilca (Jerovšek, Kovač 2017: 85).

Preglednica 3: Pomen jezikovnih pravil po skupinah strank v praksi UE

Skupine strank – po pomenu (naraščajoče od 1 do 4)	Se (skoraj) ne pojavlja v odstotnem deležu (%)	Pomembno (po lestvici: 1 – ni, 2 – malo, 3 – precej, 4 – zelo) v odstotnem deležu (%) odgovorov ¹⁹			
		1	2	3	4
1. Vse stranke	/	/	7	33	59
2. Tujci	/	/	/	21	79
3. Invalidi (npr. gluhi)	29	/	/	14	57
4. Pripadniki italijanske / madžarske manjšine	52	4	/	7	37

V UE največji pomen pripisuje položaju tujcev, saj 79 % od 29 sodelujočih načelnikov za to skupino označuje, da je varstvo njihovih pravic »zelo pomembno«, medtem ko pri ostalih ta delež dosega od 37 do 59 %. Skoraj nihče ni odgovoril, da so jezikovne pravice nepomembne ali le malo pomembne, kar kaže na visoko stopnjo ozaveščenosti o pomenu tega instituta. Stališče anketirancev se navezuje na pred UE pojavljajoče se posebne skupine strank – več kot imajo opravka z določenimi osebami, bolj pomembno se ocenjuje njihov položaj. Obratno, kjer določenih skupin ni (pripadnikov manjšin v več kot polovici in invalidov v skoraj tretjini odgovorov), pomena njihovih pravic na UE ne izpostavljajo.

Glede na vrsto vprašanj na US glede tolmačev sem načelnike v predmetni anketi vprašala, kako pogosto določene skupine strank uporabljajo svoje posebne pravice, zlasti tolmača. Tudi pri dokaj pogostih tujih strankah te pravice uporabi le manjšina strank, saj je 68 % od 29 načelnikov navedlo prisotnost teh strank v njihovih postopkih, toda istočasno jih je le 31 % zapisalo, da tuje stranke posebej uveljavljajo pripadajoče pravice. Podatek si lahko razlagamo glede na druge vire (z analizo izkušenj zastopanja tujcev po Krivic 2010; Kogovšek, Simončič 2015), da se na UE opazi pomanjkanje proaktivne usmerjenosti uradnih oseb do tujcev, v smislu opozarjanja neukih strank na pravice, ki zagotavljajo pozitivno diskriminacijo.

Na analogno vprašanje glede uporabe posebnih pravic invalidov je 14 % anketirancev odgovorilo, da pravice uveljavi večina ali okoli polovica strank, medtem ko jih 86 % ocenjuje, da le manjšina. Te podatke lahko razlagamo v dveh smereh. Lahko gre v Sloveniji za s predpisi nadstandardno varovane skupine strank, kjer te v praksi ne čutijo potrebe po uporabi (dodatnih oziroma vseh posebnih) zakonskih možnosti, bodisi za premalo ozaveščene ljudi, ki danih možnosti niti ne poznajo. Toda glede na druge podatke menim, da je vsaj za UE bolj verjeten prvi razlog, ki dodatno potrjuje hipotezo o ustreznih predpisih za pozitivno diskriminacijo občutljivih oseb.

Z anketo med načelniki UE sem želela izvedeti tudi, kako na UE razumejo zaščito slovenščine kot uradnega jezika: ali je ta pretirano ali ravno prav ali premalo zaščitena, in sicer v primerjavi s pojavnostjo in povezanimi pravicami glede tujih jezikov, npr. po zakonodaji na področju tujcev, ki upošteva globalizacijo in z več

¹⁹ Standardni odklon kaže enotnost stališč v celotni anketi, saj je pri vseh povprečjih oziroma deležih odgovorov razmeroma nizek (praviloma 0,5). Še največji je pri odgovorih glede pripadnikov narodnih manjšin (0,9).

možnostmi uporabe tujih jezikov po specialnem zakonu nekoliko omejuje sicer prednostno vlogo slovenščine v uradnih postopkih. 71 % sodelujočih načelnikov je odgovorilo, da je normativna ureditev po njihovi oceni glede na stanje v praksi dobro uravnotežena glede razmerja med zaščito slovenščine in rabo tujih jezikov. 29 % v anketi sodelujočih načelnikov je menilo, da je zakonodaja še premalo stroga v smislu varstva slovenščine, nihče pa ni izbral odgovora o preveliki zaščiti prevladujočega nacionalnega jezika. Rezultate ankete lahko vsaj delno pojasnimo tako, da v zadnjih letih močno narašča število tujcev, njihove tujske vize, azil, državljanstvo itd. pa so v veliki meri v pristojnosti UE. Zato primerjalno (glede na prejšnja obdobja) prihaja na UE do pogostejše rabe tujih jezikov (kot le slovenščine).

Zbirno v anketi sodelujoči načelniki UE (29 od 58) obstoječe krovne predpise, to so Ustava, ZUP, ZDU-1, UUP, ZIMI, ZUSZJ, ZJRS, ocenjujejo kot ustrezne, z možnimi redakcijskimi izboljšavami (prim. preglednico 4).

Preglednica 4: Ocena sistemske zakonodaje o jezikovnih pravicah v UE

<i>Trditev</i>	<i>% odgovorov</i>
Predpisi so ustrezni, ni potrebnih sprememb.	43
Veljavni predpisi naj se nomotehnično poenotijo in poenostavijo.	57
Potrebne so večje, vsebinske spremembe.	0

Načelnike UE sem vprašala, kako pri vsakodnevni praksi s strankami razumejo predpisane določbe o jeziku, če tehtajo med primarnostjo (1) pravnega vidika, tj. varstvom pravic uporabnikov pred oziroma do upravnega organa; in (2) komunikacijske funkcije jezika, po kateri je pomen jezika v tekoči in jasni komunikaciji med udeleženci v postopku. Obe funkciji sta pomembni, kar kaže tudi rezultat, saj je pri tem vprašanju 14 načelnikov izbralo en, enako število anketirancev pa drug vidik (od sicer sodelujočih 29 načelnikov v anketi pri tem vprašanju eden na vprašanje ni odgovoril). Rezultat lahko razložimo, da teh dveh funkcij jezika kot upravno-procesnega instituta ne moremo ločevati.

Preglednica 5: Analiza stanja jezikovnih pravic v upravnih postopkih v praksi

<i>Stopnja ocene: A – veliko in hujši problemi, B – srednje problematično, C – malo/manjši problemi, D – neproblematično</i>	<i>Sodna praksa</i>	<i>MJU / SLS in IJS</i>	<i>Upravna svetovalnica</i>	<i>Anketa na UE</i>
Slovenščina kot uradni jezik	C	C	C	C
Italijanski in madžarski jezik kot uradni jezik	B/C	C	C	C/D
Komuniciranje s tujci	B	B	B	B
Določbe o komunikaciji oseb s posebnimi potrebami oziroma invalidov (gluhi, slepi idr.)	B	C	B/C	C
<i>Splošna ocena stanja</i>	<i>Le malo in manjša odstopanja (C)</i>			

Sklepno (glej preglednico 5) lahko v veliki meri potrdim uvodoma postavljeno hipotezo (H2), da pri rabi jezika v upravnih postopkih ne prihaja do večjih problemov. Odmik od presečne ocene predstavljata področji določenih skupin invalidov in tujcev. Število tujcev in porajajočih se vprašanj zaradi globalizacije in migracijskih kriz s časom narašča (enako sodna praksa, glej Kovač 2017: 543), zato je pomen upravne prakse in ozaveščenosti uradnih oseb v bodoče toliko večji.

4 Sklep

Glede na rezultate raziskave slovenske pravne ureditve ni treba niti radikalno niti v posamičnih elementih spreminjati, saj so načela, pravice in standardi jasno določeni, predvsem po Ustavi RS in ZUP. Vendar pa bi kazalo nomotehnično poenotiti in izpiliti različne sistemske zakone, da ne bi bilo odprtih dilem, kateri predpis pride v poštev v kateri situaciji, npr. glede gluhih oseb ali ljudi z motnjami v duševnem zdravju. Če je raven regulacije ustrezna, to ne velja v celoti za raven implementacije obravnavanih predpisov, predvsem glede tujcev in posameznih skupin invalidov. Zato bi bilo treba več napora usmeriti v ciljno osredotočene oblike ozaveščanja o pomenu jezikovnih pravic, zlasti ranljivih skupin. Cilje in povezane aktivnosti, npr. sklop usmerjenih delavnic (Upravne akademije na MJU) in nadaljnjih nadzorov IJS, bi morali zapisati v strateške dokumente, ki tvorijo okvir slovenske jezikovne politike in razvoja javne uprave.

Težave glede jezikovnih pravic posameznih posebnih skupin uporabnikov pa praviloma odslkavajo širše družbene probleme. Na primer: če beležimo premalo podpore tujcem pri rabi jezika, gre pogosto za premalo proaktiven odnos do strank na splošno. Ali: če imajo ljudje z duševnimi motnjami težave z razumevanjem (večine) predpisov, obrazcev vlog in prejetih odločb, gre velikokrat za preveliko formaliziranost javne uprave nasploh in ne le za funkcionalno nepismenost posameznikov ali ranljivih skupin. Po drugi strani pa rešitve, primerne za specialne skupine (recimo gluhi, pripadniki manjšin, tujci), pomenijo skoraj vedno dodano vrednost za vse stranke (npr. skrb za dvosmernost komunikacije in izjav udeležencev v postopkih, torej stremljenje k medsebojnemu razumevanju med ljudmi, ali poenostavitve nepotrebnih formalnosti). Zato predlagam, da se dobre jezikovne prakse za posebne uporabnike sčasoma razširi sistemsko, kot načelo dobre uprave.

LITERATURA

Kozma AHAČIČ idr., 2017a: *Ciljni raziskovalni projekt Jezikovna politika Republike Slovenije in potrebe uporabnikov: raziskovalno poročilo*. Ljubljana: ZRC SAZU, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša, idr. Dostopno 22. 7. 2018 na https://isjfr.zrc-sazu.si/sites/default/files/raziskovalno_porocilo_28_11_2017.pdf.

Jean-Bernard AUBY (ur.), 2014: *Codification of Administrative Procedure*. Bruselj: Bruylant.

Jakša BARBIĆ (ur.), 2013: *Jezik u pravu*. Zagreb: HAZU.

Nataša GLIHA KOMAC, Polonca KOVAČ (ur.), 2018: *Pravna ureditev in programski dokumenti o jezikovni rabi in praksah jezikovnih uporabnikov v Republiki Sloveniji in uporabnikov slovenskega jezika v sosednjih državah in po svetu*. Ljubljana: ZRC SAZU, Inštitut za

- slovenski jezik Frana Ramovša, Založba ZRC. Dostopno 4. 7. 2018 na https://zalozba.zrc-sazu.si/sites/default/files/pravne_podlage.pdf.
- Rupko GODEC (ur.), 1993: *Upravni zbornik*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Božo GRAFENAUER, Janez BREZNIK, 2009: *Upravno pravo, procesni del, Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV.
- Carol HARLOW, Richard RAWLINGS, 2014: *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford, Portland: Hart.
- Tone JEROVŠEK, Polonca KOVAČ, 2017: *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
- Tone JEROVŠEK, Gorazd TRPIN (ur.), 2004: *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Nebra in Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Erik KERŠEVAN, Vilko ANDROJNA, 2017: *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV.
- Neža KOGOVŠEK ŠALAMON, Katja SIMONČIČ, 2015: Učinkovita interpretacija načela varstva pravic strank v upravnem postopku. *Javna uprava* 51/3–4, 73–94.
- Polonca KOVAČ, 2017: Problematika rabe jezika v upravno-sodni praksi: priporočila za jezikovno politiko. *Teorija in praksa* 54/3, 531–551.
- (ur.), 2015: *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 3*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Janez KRANJC, 1998: Slovenščina kot uradni jezik (zgodovinski vidiki). *Zbornik znanstvenih raziskav* LVIII, 167–188.
- Matevž KRIVIC, 2010: Varstvo ustavnih pravic v upravnih zadevah – Po izkušnjah pri zastopanju tujcev. *XVII. dnevi slovenske uprave, zbornik*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Ministrstvo za javno upravo (MJU), 2018. Služba za lokalno samoupravo. Dostopno 4. 7. 2018 na http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/; Inšpektorat RS za javni sektor, dostopno 4. 7. 2018 na http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/inspektorat_za_javni_sektor_organ_v_sestavi/letna_porocila_ijs/; http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/Nadzori_s_podrocja_dvojezicnosti.pdf.
- Služba Vlade RS za zakonodajo (SVZ), 2008. Nomotehnične smernice. Ljubljana: Uradni list RS. Dostopno 4. 7. 2018 na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nomotehnicne_smerp.pdf.
- Lovro ŠTURM, Franc ARHAR (ur.), 2011: *Komentar Ustave RS. Dopolnitev – A*. Brdo: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Upravna svetovalnica (US), 2017. Dostopno 15. 9. 2017 na http://www2.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Glavna_stran.
- Ustavno sodišče RS, 2018. Dostopno 4. 7. 2018 na <http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/>.

LANGUAGE USE IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES – BETWEEN THEORY AND PRACTICE

Language appears in the public administration as well as one of the key elements of communication between people. However, due to the authoritative nature of administrative relations, when administrative authorities exercise a superior position towards the parties whose rights and obligations are being decided, they seek additional functions in addition to the communication through the use of the language. The paper therefore focuses on the study of the extent of language use in administrative procedures as a fundamental process of public administration work. These are questions, such as: what are the significance and

legal nature of the rights in relation to the use of the language in administrative matters; who has the right or duty to use a particular language in which stages of the procedure and what types of acts are the rights expressed; how is regulated who has the right to interpretation and bears its costs; what are the consequences of infringing the prescribed norms, etc. Since administrative relations are necessarily legally determined, the analysis of theoretical sources on the role of language in administrative procedural law and the normative methods is examined. In this part, two aspects are analysed. Firstly, which regulations are crucial for the establishment of a democratic authority and effective defense of the rights of parties in administrative procedures, both horizontal (in particular pursuant to the Constitution of the Republic of Slovenia and the General Administrative Procedure Act) and sector-specific (such as Aliens Act or the Tax Procedure Act). Secondly, we explore whether the acts in question are mutually compatible – already nomotechnical and, furthermore, content – harmonised, or there are difficulties in their interpretation. The topic is addressed further on by analysing the key dilemmas and examples from the Slovenian administrative and judicial practice which show some gaps compared to the norms regulated. Mainly, there is a gap primarily in the exercise of rights of foreign parties, as revealed through complementary research of several sources, especially through a survey of the heads of 58 regional administrative units across Slovenia who carry out almost a million administrative procedures annually. Thus, we check whether Slovene regulations are appropriate in the light of the objectives pursued and the position of Slovene and other official languages in business with and in the public administration. Based on the established results we suggest improvements in terms of more coherent legal drafting of general rules. In addition, a systematic and focused concern for language rights is still required by enhancing the awareness of the officials and the general public.
