

PROBLEMATIKA RABE JEZIKA V UPRAVNO-SODNI PRAKSI: PRIPOROČILA ZA JEZIKOVNO POLITIKO**

Povzetek. Raba jezika v pravu se kaže kot ključen element temeljnih načel demokratične oblasti, zlasti pri izvajanju upravnih postopkov, v katerih se razrešuje kolizija med javnim interesom in pravicami posamičnih oseb. Zato to vprašanje obravnavajo tudi jezikovne politike Slovenije in Evropske unije. Da bi preverili stanje izvajanja predpisanih načel in pravic ter na tej podlagi oblikovali priporočila za nadaljnjo jezikovno politiko, je bila opravljena empirična raziskava o regulaciji in praksi v upravnih zadevah pred slovenskimi sodišči in Sodiščem EU glede jezikovnih pravic, zlasti v letih od 2012 do 2016. Rezultati kažejo, da je raven zaščite slovenščine in uradnih jezikov varovanih manjšin ter invalidov v Sloveniji visoka. V tujskih in azilnih zadevah, kjer se vprašanja rabe jezika izpostavljajo čedalje pogosteje, pa se pravica biti slišan v tujem jeziku za preprečitev protiustavnega posega v obrambo tehta od primera do primera. Upravno-procesna ureditev in njeno izvrševanje z razumevanjem rabe jezika kot načelne kategorije se zato kažeta kot pretežno ustrezna. Priporočajo pa se sistemske izboljšave v smislu bolj ciljno naravnane regulacije, večje nomotehnične jasnosti določb ter več fleksibilnosti pri urejanju bolj globaliziranih upravnih razmerij.

Ključni pojmi: jezikovna politika, varstvo pravic, upravni postopek, sodna praksa, Slovenija, EU

Uvod

Jezik je večplasten pojem, ki se izraža poudarjeno tudi v upravnih zadevah oz. v odnosu med javno upravo kot oblastjo in naslovniki upravnopravnih norm in dejanj. Jezik namreč pomeni temeljno komunikacijsko orodje v pravnih orodjih, tako na ravni tvorbe predpisov in njihovega (ne)spoštovanja kot pri odločanju o pravicah in obveznostih strank v upravnih in

* Dr. Polonca Kovač, izredna profesorica, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.

** Izvirni znanstveni članek.

sodnih postopkih (Pavčnik, 2007, 2011). Zato je treba pri oblikovanju jezikovne politike v družbeni skupnosti upoštevati tudi pravne in ne le politoloških, socioloških in lingvističnih prvin. Jezikovna politika je kot katerakoli tovrstna javna politika legitimna in učinkovita, če se njene prvine načrtujejo in udeležujejo tudi v pravnem smislu, skozi določena pravna načela in pravila. Pri tem jezikovna politika v upravnih razmerjih krovno (slovenščina kot uradni jezik, varstvo posebnih skupin itd.) in na posameznih posebnih upravnih področjih nujno sledi splošni družbeni koristi v določeni skupnosti (praviloma na ravni države, lahko pa Evropske unije (EU), občine ali agencij, glej Jerovšek in Kovač, 2016).

V tem smislu gre med drugim razumeti Resolucijo o Nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018 (ReNPJP14–18, Ur. l. RS, št. 62/13, kot naslednica prvega takega programa za obdobje 2007–2011) in glavne pravne temelje, ki urejajo rabo jezika v upravnih razmerjih (več Ferčič in drugi, 2014).¹ Resolucija med drugim posebej obravnava položaj slovenščine kot uradnega jezika EU in posamezne vidike (npr. jezikovno izobraževanje in tehnično opremljenost), saj je bil vstop v EU za nas ključen pri prej dokaj neurejeni, nesistematični in nekonsenzualni jezikovni politiki ter tudi neurejenosti slovenskega strokovnega izrazja (po Stabej v Logar in Kalin Golob, 2014: 556; več Gorjanc in drugi, 2015). Kot navedeno v ReNPJP14–18 v točki 1.3 o jezikovnopolitični viziji, pa velja:

»Slovenščina je danes notranje celovit, družbeno in strukturno neokrnjen ter razvojno odprt jezik in taka naj bo tudi v prihodnosti.« In: »Republika Slovenija slovenščini zagotavlja prevladujočo vlogo v uradnem in javnem življenju znotraj države, hkrati pa omogoča sporazumevanje in obveščanje v drugih jezikih v skladu s pravno in demokratično legitimnimi sporazumevalnimi potrebami svojih državljanov, drugih prebivalcev in obiskovalcev.«

Najbolj pomembni viri za obravnavo problematike rabe jezika v pravnih razmerjih so predpisi. Pravo pri vprašanjih rabe jezika, tako pri opredelitvi uradnih jezikov narodne večine in manjšin, jezika v postopkih ali komunikacije oseb s posebnimi potrebami, izhaja iz vrednostnih podlag, ki se skozi normodajne postopke prelivajo v veljavna pravna načela in pravila. Jezikovna vprašanja zato v vsaki skupnosti urejajo praviloma najvišji pravni akti. V EU so to temeljne pogodbe, na državni ravni pa ustave in sistemski zakoni. Vprašanja samostojne države in narodnega jezika kot uradnega sta

¹ Iz teh temeljev izhaja Ciljno raziskovalni projekt »Jezikovna politika v Republiki Sloveniji in potrebe uporabnikov«, št. V6-1647, vodja dr. Ahačič, ZRS SAZU, financiran prek ARRS v letih 2016 in 2017, v okviru katerega predstavljamo rezultate raziskave v tem članku.

od nekdanj tesno povezani, zato je jezik danes v večini držav ustavna materija.² Tudi v Republiki Sloveniji (RS) je raba jezika ustavna kategorija, pri čemer Ustava RS določa kot uradni jezik slovenščino, na območjih občin z avtohtonimi narodnimi manjšinami pa še italijanščino oz. madžarščino (11. člen), varuje pa tudi pravice tujcev in invalidov (členi 61, 62 idr.), kar podrobneje razdeljujejo zlasti organizacijski in procesni zakoni (Šturm in Arhar, 2011; Pirnat in drugi, 2004).

Toda katerikoli predpis, po vsebinski (materialnopravni) ali postopkovni plati, je treba v konkretnih in posamičnih primerih ustrezno razlagati, saj ima jezik prava za razliko od drugih jezikov stroke deskriptivno in preskriptivno funkcijo (Šarčević v Barbič, 2013: 23 in nasl.; Accetto, 2013: 240; Pavčnik, 2011: 363–367; Jemec Tomazin, 2009: 278). Razlage podajajo prek znanstveno-strokovne literature in pravnih mnenj teorija, pravno zavezujoče za posamične primere in kot dopolni vir za redefinicijo predpisov in nove primere pa sodišča. Sodna praksa je tako izjemno pomemben vir, zlasti v upravnih zadevah, kjer v upravnem postopku najprej odločajo upravni organi prve in druge stopnje, sodišča pa skozi nadzor v upravnem sporu in ustavnosodni presoji vršijo oceno zakonitosti in ustavnosti upravnih aktov. Sodni nadzor nad javno upravo je v tem pogledu izraz demokratičnosti oblasti. To še posebej velja, ko gre za razlago pravnih načel. Vprašanja rabe jezika pa niso zgolj operativne ali obrtniške ravni, ampak se glede na zgoraj navedene okvire kažejo pri izvrševanju temeljnih načel oblasti, kot so pravna varnost, enako varstvo pravic, spoštovanje osebnega dostojanstva, učinkovito pravno varstvo itd.

Namen tega članka je analizirati nedavno sodno prakso, natančneje prakso v upravnih zadevah v zadnjih petih letih na ravni EU in RS, da bi ugotovili, kateri so prevladujoči elementi v zvezi z rabo jezika v upravnih postopkih na sodni ravni. Na tej osnovi z uporabo različnih metod, med njimi normativne in dogmatske, študije primerov, aksiološko-deontološke in statistične analize idr., oblikujemo oceno obstoječega pravnega okvira pri nas in izhodišča za optimalno *de lege ferenda* ureditev. Raziskovalna vprašanja, ki jih rešujemo s predmetno raziskavo, so: Na kateri ravni pravne hierarhije se ureja vprašanja jezika v postopku; ali je raba jezika načelno ali operativno vprašanje? Katera pravna načela in pravice se udejanjajo skozi pravila o jeziku v postopku? Katere razsežnosti pri rabi jezika se pojavljajo kot najpogostejše in sporne v evropski in slovenski praksi? V tem smislu

² Zgodovinsko se zahteva po slovenščini kot uradnem jeziku, tj. v šolah in uradih, prvič pojavi v programu Zedinjene Slovenije (1848) in formalizira v predpisih s konca 19. stoletja ter Vidovdanski ustavi (1921) Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, kot samostojni uradni jezik pa šele z Ustavo SRS (1974). Slovenščina je bila sicer že v prejšnjih stoletjih razširjena v ustnih procesnih dejanjih, a le do sprejema Občnega sodnega reda (1781), ki je predpisal jezik postopka, tj. nemščino, latinščino in italijanščino, kot tedaj »v deželi običajni jezik« (več Kranjc, 1998; prim. Stabej v Gorjanc in drugi, 2015: 19).

postavljamo dve hipotezi: (1) Največ dilem glede rabe jezika v upravnih zadevah se v sodni praksi pojavlja pri postopkih s tujci in invalidi, kjer je stopnja zaščite prvih dokaj omejena, pri drugih pa se viša v smislu pozitivne diskriminacije. (2) Pravna ureditev o rabi jezika v upravnem postopku z njegovo opredelitvijo na načelni ravni zagotavlja v Sloveniji evropsko skladno varstvo pravic. Izsledki raziskave judikature skozi obravnavo pravnih načel in pravil ter pravne prakse za področje jezika izražajo ključna vodila za normiranje in izvrševanje pravil. Pravo namreč ne sme biti tehnokratsko samozadostno, ampak instrument realizacije družbenih vrednot v določenem času in prostoru.

Analiza pravnih in drugih virov glede vloge jezika v upravnih zadevah

Glede pravne ureditve jezika praviloma vse države povzemajo mednarodnopravna načela najprej na ustavni ravni, kar pomeni, da jezik velja za sestavino načel in pravil o demokratičnosti, transparentnosti in participaciji ter partnerski komunikaciji. Pravne vire je treba sicer na območju EU ločiti glede na to, ali urejajo rabo jezika v upravnih postopkih (1) v razmerju do institucij EU ali (2) slovenskih upravnih organov in sodišč. V prvem delu so namreč merodajni predpisi EU, v drugem pa EU prepušča državam članicam avtonomijo kot v vseh procesnopravnih vprašanjih, če država zagotavlja enakost in učinkovitost izvajanja pravnega reda EU (glej primera C-453/00, Kühne & Heitz z dne 13. 1. 2004 in C-603/10, Pelati z dne 18. 10. 2012). A ureditev v EU vpliva na nacionalno bodisi prek neposredno uporabljenih pravnih virov, npr. uredbe o enotnem carinskem zakonu EU, bodisi oz. še bolj pa prek konvergenčnih procesov v državah članicah (t. i. *spill-over effect*, Jerovšek in Kovač, 2016: 9 in nasl.).

V širšem smislu je za jezikovno politiko za Slovenijo članstvo v EU nasploh politično pomembno, saj slovenščina kljub faktičnosti majhnega jezika formalno velja za enakopravno ostalim uradnim jezikom držav članic. S tem se slovenščini priznava nesporno državotvornost oz. se šteje za prvino narodne samobitnosti (Kranjc, 1998: 167; Gorjanc, Krek in Popič v Gorjanc in drugi, 2015: 42), ne glede na siceršnjo »nekomercialnost« in razkorak med *de iure* ureditvijo in realno prakso v EU s prevlado (predvsem) angleščine. Zadevni element, naj bo na temelju politično-pravnih argumentov ali zgodovinsko-kulturnih mejnikov, kaže upoštevati tudi v prihodnje, tako da se v jezikovni politiki kombinira zaščita slovenščine s hkratno odprtostjo. Ta vzporednost se kaže tudi v pravu skozi t. i. pravilo 1 + 1 ali 1 + 2, tj. z učenjem in poučevanjem stroke v slovenščini in enem ali dveh dodatnih tujih jezikih (prim. Stabej v Kalin Golob in drugi, 2014: 17 in nasl.).

V EU se največ pozornosti posveča jeziku v smislu jezikovne raznolikosti

in obenem enakopravnosti držav članic in njihovih subjektov do institucij EU, kot izhaja npr. iz Pogodbe o EU (glej člene 3, 13, 20, 24, 55, 165, 324 in povezane). V EU so uradni jeziki vsi nacionalni jeziki članic, tudi slovenščina. Posebej se izpostavlja raba jezika v upravnih razmerjih skozi 41. člen Listine EU o temeljnih pravicah (Ur. l. EU, C 83/389, 30. 3. 2010; več Peers in drugi, 2014), ki določa pravico oz. več teh do dobre uprave (ang. *right to good administration*), ter resolucij Evropskega parlamenta o evropskem zakonu o upravnem postopku (ZUP).³ Zaradi takih izhodišč, ki temeljijo predvsem na prepovedi diskriminacije (Craufurd Smith, 2004: 219), sta celotna pravna ureditev in praksa v EU razmeroma široki in se kljub dilemam o učinkovitosti večjezičnosti redko iščejo obvodi (Galleta in drugi, 2015: 12; Lalić, 2015; Sancin, 2011). Dodati kaže še, da večjezičnost v EU nima le protidiskriminatorne funkcije, ampak omogoča prek jasne in enotne razlage predpisov v različnih jezikih tudi (enako) učinkovitost evropskih predpisov (ang. *equivalence and effectiveness*, prim. Jerovšek in Kovač, 2016: 32; Harlow in Rawlings, 2014: 13–16; Logar in Kalin Golob, 2014: 558).

V Sloveniji jezikovne pravice določajo Ustava RS v členih 11, 61 in 62 (več v Šturm in Arhar, 2011) ter vrsta sistemskih, krovnih zakonov. To so v prvi vrsti Zakon o javni rabi slovenščine (ZJRS, Ur. l. RS, št. 86/04 in 8/10, s francoskim modelom zaščite nacionalnega jezika, prim. Grčević, 2015: 9), Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSJZ, Ur. l. RS, št. 96/02), Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI, Ur. l. RS, št. 94/10 in 50/14) in glavni organizacijsko-procesni predpisi. Med slednjimi so za upravne zadeve posebej pomembni Zakon o državni upravi (ZDU-1, Ur. l. RS, št. 52/02 in nasl., ZUP (Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.), Zakon o upravnem sporu (ZUS-1, Ur. l. RS, 105/06 in nasl.) ter Zakon o pravnem postopku (ZPP, Ur. l. RS, št. 26/99 in nasl.). Razmerja med tolikimi predpisi pa neredko niso jasna, npr. med ZDU-1 in ZUP ali ZIMI na eni strani ter ZUP in ZPP na drugi strani, ker so ti predpisi vsi splošni (*leges generales*). To je pomembno, ker so določene nianse urejene v zadevnih zakonih nekoliko različno podrobno ali celo vsebinsko neenako (npr. ZUP daje več pravic pripadnikom ustavno zaščitenejšim manjšin kot ZDU-1), zato se tedaj običajno določa nadrejen predpis po specialnosti upravne dejavnosti in v korist uporabnikom (npr. ZIMI in ZUSJZ nad ZUP, Kovač in drugi, 2015: 192). Treba je namreč ločiti, ali pravna načela in pravila veljajo za celoten spekter razmerij do strank na

³ Resoluciji z dne 15. 1. 2013 in 9. 6. 2016. Slednja vsebuje osnutek uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni evropski upravi. Ta akt poudarja rabo jezika pri predpisih, ki naj bodo razumljivi, v posameznih postopkih pa pravice strank, da komunicirajo v kateremkoli uradnem jeziku EU (glej člene 6 (sklep o začetku postopka), 7 (vloge in potrdilo o prejeti vlogi), 8 (komunikacija) itd.). Te pravice so v EU in nacionalno zaščitene na temelju aktov in prakse Sveta Evrope, so pa zlasti sestavni del pravic do poštenega postopka in pravnega varstva po Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ratificirani v RS leta 1994. Več glej v Jerovšek in Kovač, 2016.

nekem področju (npr. v lokalni samoupravi) ali za določene dejavnosti, kot je upravno odločanje (Kovač in drugi, 2012: 166).

Jezikovne elemente pa urejajo tudi področni zakoni, npr. zakon o tujcih ali zakon o davčnem postopku. Vsi predpisi urejajo rabo jezika v procesnem pogledu, tj. kot jezik postopka, medtem ko področno materialno pravo jezik včasih obravnava še kot vsebinski pogoj v zvezi s priznanjem pravic in pravnih koristi, npr. zakoni o državljanstvu ali mednarodni zaščiti (azilu) ali pravicah industrijske in intelektualne lastnine ali zaposlitvi v javni upravi. Predvsem v materialnem pravu se za razliko od procesnega odraža polnopravno članstvo RS v EU, saj se s posebnimi določbami neredko, npr. v mednarodni davčni izvršbi ali pri vzajemni pomoči med članicami EU pri izdaji potrdil glede pravic tujcev, mehčajo sicer stroga in omejitvena pravila o uradnem jeziku.

Vsi ti predpisi v RS določajo najprej »uradni« jeziki, tj. slovenski in v določenih mejnih občinah še italijanski in madžarski.⁴ Dodatno predpisi navedejo jezik, ki ga stranka v postopku razume (ali svoj jezik). Poleg tega posebnej regulirajo komunikacijo oseb s posebnimi potrebami, tj. invalidov, zlasti slepih in slabovidnih oz. gluhih in naglušnih. Procesne določbe o jeziku najdemo tako v štirih skupinah:

1. v okviru temeljnih načel, saj jezik pomeni nujen pogoj za uresničitev enakosti ter pravic biti slišan in sodelovanja v postopku (npr. 6. in 9. člen ZUP);
2. pri določbah o občevanju oz. oblikah komunikacije med udeleženci postopka (kot so vloge, zapisi, vročanje, npr. 62. in 67. člen ZUP);
3. pri določbah o dokazovanju (npr. listine v tujem jeziku, uporaba tolmačev, npr. 177. in 198. člen ZUP ter določbe o stroških prevajanja); ter
4. pri pravnih sredstvih, ki se uporabijo, če organ v postopku krši bistvena postopkovna načela in pravila (kot določata npr. 237. ali 260. člen ZUP).

Četrto skupino določb lahko združimo s prvo, saj se kot razlog za pritožbo ali tožbo lahko šteje le pomemben poseg, kot je kršitev pravic ustavno zaščitene narodnih skupnosti ali pravic tujcev, ki se niso mogli izjaviti. Treba pa je ločiti drugo in tretjo skupino določb, saj so pravila bistveno drugačna, če gre za izjave volje skozi vloge ali sodelovanje strank v že uvedenem meritornem postopku, kjer se pojavljajo poleg izjav volje še izjave in listine o dejstvih, na katerih se utemelji odločitev. Pri vlogah je naša zakonodaja bolj omejevalna, saj se vloga v neuradnem jeziku zavrže, če po pozivu k dopolnitvi ni vložena v slovenščini (ali manjšinskem jeziku). Medtem pa

⁴ *Teh občin je v RS le devet od 212, a pravica manjšin velja na vseh stopnjah, zato pride v poštev recimo tudi pred sodiščem v Ljubljani. Več o jeziku v upravnem postopku Androjna in Kerševan, 2006: 194–197; Grafenauer in Breznik, 2009: 297–3003; Kovač in drugi, 2012: 165–189 idr.*

na temelju ustavnih vodil ZUP zaradi jezika kot prvine načel biti slišan in enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS) določa širše zaveze organov in pravice strank v ugotovitvenem in dokaznem postopku (Kovač in drugi, 2012: 172, 243). V tem delu se terja zagotovitev prevoda oz. tolmača, saj sicer realno ni omogočeno učinkovito črpati pravic obrambe, obenem pa se lahko ob razumevanju s strani vseh udeležencev postopka dopusti uporabo dokazil v tujem jeziku.

Jezik sam po sebi v primerjavi z drugimi instituti upravnega procesnega prava ni pogosta avtonomna tema niti raziskav niti objavljenih člankov in monografij. Vendar se pojavlja kot izpostavljena tematika pogosteje, kot kaže na prvi pogled, saj se običajno obravnava kot del drugih institutov, zlasti temeljnih načel. Zbirno gre opredeliti glavne skupine prispevkov v slovenskem in tujih jezikih (angleški, nemški, hrvaški) po več skupinah, kot izhaja iz Tabele 1 (po literaturi, dostopni po Cobiss, Google Učenjak, ProQuest in bazah zaključnih študijskih del).

Tabela 1: PREGLED LITERATURE – VIDIKI OBRAVNAVE JEZIKA PO SKUPINAH

Zorni kot	Primeri virov (po abecednem redu avtorjev)
Jezik v pravu kot komunikacijsko orodje sporočanja načel in pravil od normodajalca do naslovnikov in izvrševalcev norm ter kulturno vprašanje	Accetto, 2013; Barbič in drugi, 2013; Craufurd Smith, 2004; Farmer, 1995; Gorjanc in drugi, 2015; Grčević, 2015; Jemec Tomazin, 2009; Lalič, 2015; Logar in Kalin Golob, 2014; Pavčnik, 2011; Šturm in Arhar, 2011
Jezik v razmerju javna uprava in stranke ter usposobljenost uradnih oseb	Horvath in drugi, 2012; Meden in Zadnikar, 2009; Pirnat in drugi, 2004; Turnšek-Hančič in drugi, 2013; Verovnik, 2003
Jezik v postopku: splošno, kot del sistemske upravne ureditve in načel ter človekovih pravic v upravni veji po pravu EU, Ustavi RS in ZUP	Androjna in Kerševan, 2006; Auby, 2014; Ferčič et al, 2014; Galleta in drugi, 2015; Grafenauer in Breznik, 2009; Harlow in Rawlings, 2014; Hoffmann-Riem in drugi, 2012; Jerovšek in Kovač, 2016; Kovač, 2013; Kovač in drugi, 2012, 2015; Kranjc, 1998; Nehl, 1999; Peers, 2014; Sever in drugi, 2014
Parcialni vidiki rabe jezika v postopku, npr. razmerje do EU, dvojezičnost, invalidi, tujci, tolmači, jezik v visokem šolstvu idr.	Jevtović, 2013; Kajzer in drugi, 2015; Kalin Golob in drugi, 2014; Krivic, 2010; Lalič, 2010; Lovriha in Rakar, 2015; Novak Lukanovič in Mulec, 2014; Morel, 2015; Pinter, 2009; Pirih, 2014; Sancin, 2011

Vir: lastna analiza.

Kot razberemo iz analize, je daleč največ virov zaslediti z vidika sistemske in načelne umestitve jezika v upravnih razmerjih. Poleg splošnih del v tem smislu je precej del o pravicah tujcev, ki poudarjajo ustavnopravno

razsežnost prizadetih pravic. Zaključimo lahko, da gre za tematiko, ki jo je treba obravnavati z vidika vrednot kot temeljev za jezikovno (javno) politiko, a vendar poglobljeno in zato disciplinarno specialistično.

Analiza upravno-sodne prakse v EU in Sloveniji

Na temelju regulacije o jezikovnih pravicah smo analizirali upravno-sodno prakso. Vire analize predstavljajo zlasti na spletnih straneh objavljene baze in posamični primeri, to so portali Sodišča EU (SEU), Vrhovnega sodišča RS (VS), ki vključuje judikaturu upravnega sodišča RS (UpS), in Ustavnega sodišča RS (US). Uporabili smo naslednjo metodologijo:

- zajem primerov z iskalnikom izdajatelja po več geslih (jezik, prevod, dvojezičnost, tolmač, izjaviti se, idr.) in izključitev zadev, ko ne gre za jezik v postopku;
- selekcija primerov po relevantnosti in statistična obdelava podatkov po podelementih, kot so področje, vrste pravic, uspeh stranke ipd., ter analiza paradigmatičnih primerov.

Analiza in glavna priporočila iz prakse SEU

V praksi SEU je po geslih, ki se nanašajo na jezik in hkrati obravnavajo procesnopravno vprašanje ter upravno področje, najti razmeroma zelo malo judikatov, tj. v zadnjih petih letih, od januarja 2012 do decembra 2016, npr. 25 pod geslom »jezikovna ureditev«, tri pod geslom »raba jezika« ali 49 pod geslom »prevod«. Večina judikatov zadeva splošno uporabo prava⁵ ali materialnopravne vidike, kar velja po naravi stvari poudarjeno na določenih upravnih področjih. Ta so zlasti: carinske in davčne zadeve v skupini prostega pretoka blaga, prosto gibanje (tujih) delavcev in registracija znamk (npr. zadeva T-659/14, Instituto dos Vinhos z dne 18. 11. 2015). V skoraj vseh zadevah se SEU sklicuje na načelo enakosti oz. obravnava primere z vidika potencialne diskriminacije, npr. kot v zadevi C-361/01 P, s področja zaščite znamk z dne 3. 9. 2003. Nekaj primerov je nadalje najti glede pogojev za delo v javni upravi, vse od zadeve C-370/87, s področja šolstva oz. jezika kot pogoja za delo v javnih (irskih) šolah z dne 28. 11. 1989, do zadev T-353/14 in T-17/15, Italija in Litva proti Komisiji z dne 15. 9. 2016, glede drugega jezika (enega delovnih jezikov v EU). SEU pogosto omejitvene pogoje razume kot diskriminacijske, v zadnjem primeru je tako natečaj razglasilo za ničnega zaradi samovoljne presoje organa EU kot zaposlovalca.

⁵ Recimo zadeva C-161/06, Skoma-Lux z dne 11. 12. 2007, kjer je sodišče izpostavilo, da se obveznosti po predpisu, ki ni bil objavljen v Uradnem listu EU v jeziku nove države članice, ta jezik pa je eden od uradnih jezikov EU, ne morejo uveljavljati zoper posameznike v tej državi. Drugače bi bilo lahko le izjemoma, ko bi bili sprejeti nujni ukrepi glede kršitev temeljnih pravic EU, kar se ugotavlja na ravni pristojnih nacionalnih organov. Analogno v zadevi C-146/11, Pimix z dne 12. 7. 2012.

Če izpostavimo upravno-procesno razsežnost, si podrobneje oglejmo tri primere. Vsi obravnavajo rabo jezika na načelni ravni, zato so se na te primere že sklicevala nacionalna ustavna sodišča (npr. US za izterjavo davkov, prim. Šturm in Arhar, 2011, komentar k 62. členu Ustave RS, Kovač in drugi, 2015: 34). Prvi primer, C-233/08, Kyrian z dne 13. 3. 2010, zadeva davčno izvršbo z mednarodno pomočjo. Po tej sodbi mora biti izvršilni naslov za izterjavo, da bi njegov naslovnik lahko uveljavljal svoje pravice, temu vročen v uradnem jeziku države članice, v kateri ima sedež zaproseni organ. Drugi primer, T-222/09, Ineos Healthcare z dne 9. 2. 2011, analogno tudi več nadaljnjih, npr. T-24/16, Sovena Portugal z dne 13. 12. 2016, se podobno prvemu nanaša na dokumente v postopku, pri čemer je sodišče odločilo, da se potrdilo o registraciji subjekta v postopku zaščite znamke, ki ni bilo predloženo v jeziku postopka, lahko uporabi kot dokazilo.

Tretji primer, C-322/13, Grauel Rüffer proti Pokorná z dne 27. 3. 2014, pa je pomemben z vidika pravic narodnih manjšin (v civilnem postopku, a gre za črpanje pravic zdravstvenega zavarovanja, ki je v RS upravno področje). SEU je odločilo, da stališča tožene države Italije glede dodatnih stroškov, ki bi državi nastali z upoštevanjem pravice do uporabe lastnega jezika nemške tožnice v Bolzanu, kjer je po nacionalnih predpisih italijansko-nemško območje, niso utemeljena. Italija je navajala, da nudi opcijo uporabe nemščine v Bolzanu le svojim državljanom, pripadnikom avstrijske manjšine, saj bi širše tolmačenje državo preveč stalo. A sodišče je odločilo, da *»povsem ekonomski razlogi ne morejo biti nujni razlogi v splošnem interesu, ki bi lahko upravičili omejevanje temeljne svoboščine«*, kot je uporaba jezika, ki je v EU uraden in z italijansko zakonodajo že določen kot tak. Ta in prvi zgoraj izpostavljeni primer sta dodatno zanimiva, ker kljub sojenju na podlagi temeljnih pravic EU v smislu enotnega trga in svobodnega pretoka ljudi, kapitala, storitev itd. prinašata zaključek, da se pravice strank lahko omejijo le uravnoteženo.

Problematika in stališča o jeziku v upravnih zadevah v ustavnosodni praksi

Jezik je v večini držav, tudi pri nas, ustavnopravna kategorija, saj se skozi jezik kot kanal komunikacije med udeleženci pravnih razmerij omogoča vrsto ustavnih jamstev in pravic. Ne gre le za načela in pravice, povezane neposredno z jezikom, kot sta zlasti 11. in 62. člen Ustave RS, temveč tudi povezana jamstva, zlasti enakost pred zakonom (14. in 22. člen), učinkovito sodno in pravno varstvo (23. in 25. člen) ter svoboščine s posameznih področij (šolstvo, invalidi, zaščita manjšin, svobodna gospodarska pobuda itd., več Šturm in Arhar, 2011; Kovač, 2013; prim. tako že od konca 19. stoletja po Kranjc, 1998: 174 in nasl.).

Po iskalniku US je zadev, ki se nanašajo na geslo »jezik«, vse od leta 1992 prek 300, vendar se pogosto pojavlja jezik v korenu drugih terminov in s tem institutov, npr. tipično pri »jezikovna razlaga« (predpisa). Ko gre za jezik v upravnem postopku, je posebej relevantnih primerov okoli 20. Te lahko razvrstimo po več skupinah glede na prevladujoči kontekst jezika:

1. materialnopravno vprašanje, bodisi glede razlage nedoločnih pojmov (npr. nevaren pes)⁶ bodisi glede pogojev za pridobitev pravice, predvsem za zagotavljanje enakosti⁷;
2. procesno ali mešano, materialno- in procesno vprašanje,⁸ a jezik kot del pravic obrambe strank, tako glede pravic pripadnikov ustavnih manjšin in invalidov kot tujcev;
3. znanje slovenščine npr. carinikov (U-I-79/92 z dne 5. 11. 1992) ali drugih jezikov uradnikov za izvajanje upravnih nalog do manjšin in tujcev (prim. Novak Lukanovič in Mulec, 2014).

US se v praksi najbolj pogosto ukvarja z vprašanji rabe tujih jezikov. V tem delu se skozi omejitve in prekluzije pravic tujcev kaže razmeroma visoka zaščita slovenščine. Pri analizi različnih primerov US med drugim loči, da je Ustava RS v 11. členu o varstvu uradnih jezikov (slovenščine in manjšinskih) neposredna, medtem ko druge določbe, kot je 62. člen, napotujejo na zakonsko ureditev. Ta lahko ustavne kavele s spoštovanjem enakega varstva pravic omeji in praviloma jih. Zato so tudi rešitve posameznih sporov (lahko) drugačne po tipu razmerja oz. postopka, npr. drugače velja za pravice tujcev v upravnem, pravnem ali kazenskem postopku ter znotraj posebnih upravnih postopkov.

Po OdlUS, Up-43/96 z dne 30. 5. 2000, je US poudarilo razumevanje 11. člena in s tem privilegirane slovenščine kot odraz državne suverenosti in narodne samobitnosti, na kar ne vpliva *per se* niti polnopravno članstvo v EU. Posebej se ta odločba citira v kasnejši praksi, češ da ni protiustavnosti, če stranka ni opozorjena na pravico vlagati vloge v svojem jeziku (npr. po

⁶ Glej npr. zadevo U-I-368/06 z dne 15. 2. 2007. Nekaj primerov vprašljivih izrazov nadalje najdemo v literaturi, npr. »shall« ali »oziroma« (Accetto, 2013: 244) ali »zavrže/zavrne« (Lovriha in Rakar, 2015). Več slabih praks je najti tudi na Hrvaškem (Barbič in drugi, 2013: 54, 102, 132, 150). Zato ne preseneča, da je potreba pri pravnih lingvistih po dodatni jezikovni usposobljenosti kombinirana s potrebo znanja specialnih institutov določenega pravnega reda oz. se ta manko premesti šele z več leti izkušenj (Logar in Kalin Glob, 2014: 563–565).

⁷ Npr. v postopku oddaje romskega otroka v zavod, Up-1223/05-5 z dne 7. 2. 2006, ali pojma »mlada družina«, U-I-71/98 z dne 28. 5. 1998.

⁸ Npr. več zadev se nanaša na pogoj znanja slovenskega jezika za pridobitev državljanstva (U-I-189/93 z dne 18. 11. 1993 ali Up-304/01 z dne 20. 5. 2004). US je ocenilo, da zakonodajalec lahko ustavno skladno določi tak pogoj, a v povezavi s predvidljivostjo in razumno dolgim odločanjem, zato se mora v postopkih, ki so tekli predolgo in se je zakon vmes spremenil z določitvijo tega pogoja, upoštevati predhodno pravo.

Up-696/02-9 z dne 5. 4. 2004). Toda kot navaja sodišče: *»Namen pravice iz 62. člena Ustave izhaja iz ustavnih standardov poštenega sojenja, namreč zagotoviti, da bo vsakomur, torej tudi tistemu, ki ne razume ali ne govori jezika državnega organa, omogočeno, da spremlja postopek v jeziku, ki ga razume in tako lahko v njem tudi ustrezno sodeluje.«*

Po odločbi Up-147/96 z dne 13. 3. 1997 mora upravni organ posamezniku v postopku dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, in sicer vsakemu s priznanim pravnim interesom ne glede na status državljanstva. A v okviru enakega varstva pravic in pravice biti slišan so možne omejitve te pravice, npr. posredovanje ključnih razlogov, ne pa nujno celotnega prevoda upravne odločbe (U-I-50/2008 in Up-2177/08-16 z dne 26. 3. 2009). Iz Ustave namreč ne izhaja zahteva, da bi morali organi javne oblasti stranki omogočiti uporabo jezika, ki ga ta razume. Kot razvidno tudi v zadevi Up-43/03 z dne 20. 5. 2005, je US presodilo, da ne gre za kršitev enakega varstva pravic, če sodnik stranki ni dovolil govoriti v maternem jeziku, ker je ta (kot razvidno v spisu) izpovedal, da slovensko razume. US je nadalje poleg vlog v tujem jeziku obravnavalo še dokazovanje s tujimi listinami. Npr. v carinski zadevi Up-296/03-6 z dne 13. 10. 2005 US navaja, da so odločbe ZUP glede dokazil drugačne kot glede vlog in da prevod zato ni nujno potreben, zlasti ob enotnih obrazcih v več jezikih (tu fitosanitarnega sprečevala).

Več primerov se nanaša nadalje na varstvo pravic manjšin. Ključnega pomena je nedvomno odločba U-I-380/06-11 z dne 11. 9. 2008, ki se tiče presoje Zakona o društvih (ZDru-1) v povezavi z ZJRS. ZDru-1 je US presodilo kot neustavno, ker je neustavno obravnaval italijanščino in madžarščino kot tuja jezika, tudi na območjih, kjer živita italijanska in madžarska avtohtona narodna skupnost. Pravice v zvezi z uporabo teh jezikov mora zakonodajalec urejati z določitvijo načina neposredne uporabe teh jezikov ne le kot svojih, ampak uradnih, torej ne v sklopu 61. in 62., temveč 11. in 64. člena Ustave RS. Iz zadeve U-I-205/07-10 z dne 12. 3. 2009 posredno izhaja, da je ustavno skladno, če zakon določi posebne pravice pripadnikov narodnih skupnosti, čeprav posledično sledijo za državo ali občino oz. njun proračun višje finančne obveznosti (prim. SEU, C-322/13). Tako velja npr. po Zakonu o vrtcih, po katerem je med drugim določeno plačilo višjih stroškov za oddelke vrtcev, kjer vzgojno delo poteka dvojezično, ter za oddelke otrok Romov. Zadeva U-I-94/96 z dne 22. 10. 1998 glede Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanje nadalje prinaša nauk, da v skladu z zakonom na območjih zaščitenejših manjšin šole, ki izvajajo pouk dvojezično, ne pomenijo posega v pravice manjšin niti ostalih učencev.

Zaščita pravic manjšin oz. rabe jezika pa ne velja za zasebni sektor, kot izhaja iz zadeve U-I-234/04-06 z dne 14. 9. 2006, za področje spletnega oglaševanja po 23. členu ZJRS, ki določa, da mora slovenska oseba pri spletnem

predstavljanju in oglaševanju obvezno uporabljati slovenščino, a hkrati dopušča, da se spletno predstavlja in oglašuje tudi v tujem jeziku. S tem je zakonodajalec upošteval interese gospodarskih subjektov, ki se spletno predstavljajo in oglašujejo predvsem zaradi pridobivanja potencialnih tujih strank, zato US opredeli tako dodatno opcijo po teleološki presoji (namen določb ZJRS)⁹ kot razumno. Po odločbi U-I-218/04 z dne 20. 4. 2006 v zvezi z Zakonom o varstvu potrošnikov je sodišče zavezalo gospodarstvo, da mora spoštovati pravice manjšin, tako da poslujejo tudi v njihovem jeziku, a ne brez prehodnega obdobja. Podobno velja za zadevo U-I-299/94 z dne 13. 4. 1995 o občinskem Pravilniku glede posvetil na spominskih obeležjih in nagrobnih spomenikih na pokopališču, češ da je z določbo 61. in 35. člena Ustave RS opredeljena individualna svoboda omejena le pri posegu v pravice drugih ali 11. člen Ustave.

Posebno varstvo je po Ustavi RS in odločbi US U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008 zagotovljeno invalidom. Sodišče je v tem primeru ugotovilo kar dvojno diskriminacijo do slepih, saj npr. ZUP v 62. členu posebej ureja pravice gluhih in naglušnih oseb, ne pa slepih in slabovidnih, zato je odredilo pozitivno diskriminacijo vseh invalidov s spremembo spornih določb ZPP in drugih procesnih zakonov (po ZIMI, 2010). Pri tem je pomembno, da stranka pravice do izjave v postopku ne more učinkovito uresničevati, če ji ni predhodno dana možnost seznanitve s celotnim procesnim gradivom. Kot pri tujcih gre pri uporabi načina komunikacije z invalidi za širše vprašanje od jezika, torej za celotno procesno varstvo oz. pravice obrambe v postopku. V tej povezavi gre končno izpostaviti še pobudo v zadevi U-I-128/16 z dne 23. 9. 2016 glede Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, ki naj bi bil diskriminatoren, ker država ne zagotavlja posebnih gradiv za slepe in slabovidne otroke. US je to pobudo zavrglo, a sicer bi verjetno presodilo možnost omejitev po zakonski ureditvi.

Statistična analiza in študije izbranih primerov iz upravnega spora

Upravni spor je v večini držav s kontinentalnim pravnim redom posebna oblika sodnega nadzora nad zakonitostjo (in primernostjo) dela upravnih organov (Androjna in Kerševan, 2006: 635 in nasl.). Pomeni izraz načela delitve oblasti, saj sodna veja tako nadzira izvršilno, obenem pa prek presoje posamičnih primerov prispeva k spoštovanju zakonov, ki jih je sprejel parlament (Pavčnik, 2007: 371). Za analizo ravnanja upravnih organov po posamičnih upravnih institutih se tako metodološko najbolj objektivizirano

⁹ Glej težave, ker Hrvaška nima takega zakona, kot je ZJRS, v Grčević, 2015, Barbič in drugi, 2013: 119. O izvajanju in težavah po ZJRS glej Meden in Zadnikar, 2009: 469, Ferčič in drugi, 2014: 86 in povezane.

uporabljajo sodni primeri iz upravnega spora. Po bazi VS (www.sodnapraksas.si) z različnimi gesli, najširše »jezik«, najdemo na ravni VS vse od leta 1992 do konca leta 2016 skupaj 453 primerov, vendar je treba odšteti primere, ki jih rešujejo civilni, kazenski in gospodarski senat, kar pomeni pripad upravnemu senatu 30,53% ali 29 od vseh objavljenih zadev (95), pri čemer je med 20 najbolj relevantnimi kar devet upravnih in nadaljnjih 10 kazenskih zadev, kar kaže na pomen jezika za obrambo v razmerjih z oblastjo. Na prvi stopnji pred UpS je teh zadev letno okoli desetkrat več glede na VS, tj. okoli 43 judikatov letno (glej Tabela 2; skupaj 216 med letoma 2012 in 2016).

Tabela 2: ŠTEVILO JUDIKATOV O JEZIKU V UPRAVNEM SPORU 2012–2016

Leto	VS - upravni senat	UpS
2016	11	34
2015	4	45
2014	4	50
2013	5	44
2012	5	43
Skupaj	29	216

Vir: lastna analiza.

Med najbolj relevantnimi primeri na VS je od 11 judikatov kar devet takih, ki se nanašajo na pravice tujcev (področji državljanstva in azila), pri čemer so štirje primeri glede jezika materialnopravno naravnani (znanje slovenščine kot pogoj za pridobitev državljanstva), večina pa je povezanih s procesnimi elementi glede vloge, zaslišanja, vročanja in kršitve pravil o jeziku kot bistvene postopkovne napake (npr. sodba I Up 981/2006 z dne 20. 7. 2006). Ostala dva primera se nanašata na področje brezplačne pravne pomoči z vprašanjem vloge v tujem jeziku. Večina primerov sodi v čas od leta 2004 do leta 2006, leto 2016 pa kaže aktualnost begunske krize z 11 primeri v primerjavi s 4 do 5 tovrstnimi v prejšnjih štirih letih.

Ker je le nekaj primerov procesnopravnih in ne sodijo v novejšo prakso, smo podrobneje obravnavali 19 primerov, ki jih je VS rešilo v letih 2014 do 2016 (glej Tabela 3). Po pričakovanju je daleč največ primerov na področjih tujcev, natančneje azila oz. mednarodne zaščite, vendar je najti tudi primere v zvezi z varstvom osebnih podatkov ali šolstvom ali varstvom industrijske lastnine in davki. Vsebinsko gre v 16 primerih od 19 za stranke, ki ne razumejo slovenskega jezika.¹⁰ V vseh zadevah se jezik izrazito pojavlja predvsem kot načelno vprašanje v povezavi s pravicami biti slišan in pravnega varstva.

¹⁰ Ampak so govornici ruskega, ukrajinskega, srbskega, angleškega, francoskega, paštu, farsi, mandika, wolof ali albanskega jezika.

Tabela 3: ANALIZA JUDIKATOV VS O JEZIKU 2014–2016

	2016	2015	2014	Skupaj
Vseh primerov	11	4	4	19
Vrsta pravnega sredstva:				
- Pritožba	10	3	4	17
- Revizija	1	1	0	2
Smer rešitve:				
- Zavrženo	3			3
- Zavrnjeno	7	2		9
- Ugodeno	1	2	4	7
Področja:				
- Azil/ tujci	9	3	4	16
- Človekove pravice	2			2
- Šolstvo		1		1
Elementi zadeve:*				*
- Tuj jezik - vloge	2	2	2	6
- Tuj jezik - biti slišan	7	4	4	15
- Tuj jezik - listine	1			1
- Znakovni jezik		1		1
- Pisava	1			1
- Tolmači	3	3	2	8
- Vročanje	1			1
- Jezik kot pogoj	5	3	4	12

* Nekateri primeri se dotikajo več elementov, zato je seštevek v zadnjem kvadrantu višji od 19. Vir: lastna analiza.

Nekatere primere iz prakse VS si pogledimo podrobneje, saj po vsebini pomenijo pilotne sodbe, ki jih sodišča in upravni organi upoštevajo kot dopolnilni vir predpisom, če naj ravnajo zakonito. Kot posebej pomembna se kaže sodba št. X Ips 362/2013 z dne 8. 7. 2015, ker tu ne gre le za vprašanje rabe jezika v upravnem postopku pred državnim organom, temveč se razteza na celotno delovanje javne uprave v širšem smislu. Po drugem ZUSZJ gre namreč za pravico do uporabe znakovnega jezika »v vseh drugih življenjskih situacijah«, ne le v upravnih postopkih. VS je na temelju zavrženega prvotnega zahtevka študentke o priznanju pravice do tolmača za slovenski znakovni jezik v organiziranih oblikah študijskega dela po ZUSZJ in nadaljnjih pravnih sredstev tako pred senatom šole kot UpS odločilo:

... ZUSZJ je po presoji Vrhovnega sodišča treba razumeti tako, da so visokošolski zavodi pri izvajanju storitev javne službe (kamor nesporno sodi tudi izvajanje študijskih programov in s tem študija kot celovitega procesa) dolžni v vsakem posamičnem primeru gluhemu študentu (glede na njegove specifične osebne okoliščine, njegove potrebe in zmožnosti) na podlagi individualiziranega načrta omogočiti sporazumevanje na način, ki je zanj sprejemljiv.

Zato mora zavod zagotoviti tudi sredstva znotraj virov za študijsko dejavnost. Sodišče je pri tem uporabilo široko videnje namena zakona s sklicem na člene Ustave RS, to so 14 (enakost), 52 (pravice invalidov) in 62 (raba jezika in pisave). Ozko tolmačenje bi glede na ustavno oprte določbe ZUSJZ pomenilo obid namena, zaradi katerega je bil ta zakon sprejet, tudi v povezavi z ZIMI iz leta 2010 (Šturm in Arhar, 2011: 873). Po drugi strani to ne pomeni, da ZUSJZ ne določa omejitev.

Med vrsto zadev s področja azila in tujcev se združuje obravnava jezika kot elementa pravice biti slišan in pogoja za uveljavitev pravic mednarodne zaščite. Sodišče je običajno sicer prej restriktivno do tujcev kot ne. Npr. po sodbi I Up 248/2012 z dne 16. 5. 2012 gre za azilni primer, ko je stranka hrvaškega rodu v pritožbi navajala, da ne razume aktov, vročenih v slovenščini (sodbe UpS). Bistven nauk primera je v tem, da se 11. in 62. člen Ustave ter zakonska pravila o rabi slovenščine na eni strani in uporabi svojega jezika po zakonu pred državnimi in upravnimi organi ne izključujejo, ampak dopolnjujejo. Podrobneje navaja VS v obrazložitvi sodbe: *»Iz 62. člena URS izhaja zahteva, da se pred sodiščem vsakomur omogoči, da spremlja (ustni) postopek v jeziku, ki ga razume ... Iz 62. člena URS pa ne izhaja, da bi morala sodišča v postopku stranki tudi v pisni komunikaciji omogočiti uporabo jezika, ki ga stranka razume.«* Podobno velja za zadevi I Up 236/2016 z dne 18. 8. 2016 in I Up 189/2016 z dne 10. 8. 2016. Glede dokazil je drugače (sklep VS I Up 677/99 z dne 17. 9. 2003), saj gre za izkaz dejstev, za katere dokazovanje nosi breme organ, zato je nezakonito, če se zahteva prevod listine v tujem jeziku, ki ga organ razume.

Obratno, ko je sodišče odločilo ugodno za stranko, določa judikat X Ips 312/2011 z dne 21. 6. 2012 s področja davčne izvršbe, ki je pomemben tudi zaradi aplikacije domačih pravil in prava EU. V jedru sodišče navaja: *»Prvi korak izvršitve izterjave v okviru vzajemne pomoči je prav to, da zaproseni organ naslovniku vroči vse akte in odločbe v zvezi s terjatvijo ali njeno izterjavo, ki jih izda država članica, v kateri ima sedež organ prosilec, v uradnem jeziku te države članice.«* (enako SEU v zadevi C-233/08). Slovenski upravni organ, niti davčni po posebnih določbah ZDavP-2 o mednarodni pomoči na temelju direktive EU, ne more zakonito izvesti prisilne izpolnitve obveznosti, če zavezanec ni prejel dokumentov v uradnem jeziku v RS, temveč le v izvornem jeziku tujega davčnega organa. Seznanitev torej ni opravljena zgolj z izkazom vročitve dokumentov, ampak realno možnostjo njihovega razumevanja in pravic izjaviti se ter pravnega varstva (več Kovač, 2013).

Končno, v zadevah I Up 64/2016 z dne 23. 3. 2016 in I Up 38/2006 z dne 7. 3. 2016 gre za izpodbijanje procesnih aktov v pravnem postopku, tj. v prvem primeru sklepov o postavitvi tujega (srbskega) izvedenca oz. tolmača in v drugem zavrženja zaradi vlog v tujem jeziku, a v upravnem sporu

prek 4. člena ZUS-1, češ da gre za poseg v človekove pravice, ker ZPP (in enako ZUP) terja predložitev vlog v uradnem jeziku RS oz. (overjenem) prevodu in določa prevod ostalih listin kot breme stranke. A VS poudarja, da se v upravnem sporu ne varujejo niti ustavne pravice v povezavi z jezikom, če ne gre za (upravne) akte, saj je za akte iz drugih tipov postopkov določeno posebno, čeprav omejeno pravno varstvo.

Sklep

Jezikovna politika je ena ključnih z vidika kulturne samobitnosti kate-rekoli družbene skupnosti, naj bo eno ali večjezikovna. Vsaka javna poli-tika takega dometa pa mora upoštevati tudi pravne razsežnosti, če naj bo učinkovita. Obratno mora pravna ureditev spoštovati kulturno podstat in določati pravila o rabi jezika v pravnih razmerjih v skladu s prevladujočimi vrednotami družbe v določenem času in prostoru (Craufurd Smith, 2004: 45; Ferčič in drugi, 2014: 75). Nenazadnje, razvit jezik stroke vpliva na večjo avtonomijo, kompetence in sporočevalno funkcijo posamezne discipline, jezik prava pa posredno vpliva tudi na splošno izražanje (Kranjc, 1998: 177; Barbić, 2013: 74; Logar in Kalin Golob, 2014: 559). To kaže na posebno kompleksnost jezika v pravu oz. prava o jeziku. Del jezikovne politike je tako neizogibno pravna regulacija rabe jezika, tako horizontalna ali krovna kot specialna, saj se jezikovni elementi izrazijo v pravnem smislu neposredno z uporabo prava v konkretnih primerih. Zato je treba pri oblikovanju jezi-kovne politike in *de lege ferenda* ureditve analizirati obstoječ pravni okvir in njegovo spoštovanje v upravni in sodni praksi, da bi videli, ali in v katerih delih se pojavljajo težave in odstopanja. Le empirično podkrepļeni dokazi so lahko temelj za uspešno redefiniranje politik (ang. *data based decision-making*).

Predmetna raziskava o sodni praksi na ravneh pred sodišči v RS in Sodiščem EU kaže, da je slovenski sistem celovit in na najvišji, tj. ustavni in zakonski ravni uravnoteženo ureja varstvo jezikovnih pravic. Ključna spoznanja analize so naslednja: slovenska pravna ureditev je stabilna in predvidljiva, zato je v praksi razmeroma malo sporov in dilem. Te pa se pojavljajo najpogosteje v postopkih, kjer so stranke uporabniki s posebnimi potrebami, tj. tujci, pripadniki varovanih manjšin in invalidi. Institut »jezi-kovne pravice« je torej uveljavljen usklajeno v (u)pravnih razmerjih na nad-in nacionalni ravni. Včasih se te pojavljajo kot samostojen pojem, večinoma pa kot del koncepta pravic obrambe, saj posamičnih pravic dobre uprave ni moč umetno ločiti.¹¹ Določeno zadržanost pri preveliki liberalizaciji glede

¹¹ Več o jezikovnih pravicah in povezavi s pravicami obrambe v Galleta in drugi, 2015: 19, in Kovač, 2013: 205.

jezika potrjuje med drugim ujemanje sodne prakse na ravneh EU in RS, saj kljub pričakovanju, da bodo institucije EU dajale prednost večji jezikovni »pretočnosti« oz. stremele k odpravljanju omejitev glede rabe jezika, po predmetni raziskavi temu ni tako. Tako videnje pripisujemo razumevanju jezika kot dela celovite dobre uprave in demokratičnosti oblasti, kar velja po preučeni sodni praksi in teoriji na državni in evropski ravni. Tudi SEU daje v ustaljeni judikaturi prednost temeljnim človekovim pravicam in ukrepom proti diskriminaciji (več Lalić, 2015; Ferčič in drugi, 2014), raje kot ekonomskim kategorijam prostega trga in učinkovitosti.

Normodajalec, upravni organi in sodišča pa zavedajo sprememb in potrebne večje tudi jezikovne odprtosti v globalnem svetu. To se kaže skozi analizirano judikaturu npr. v dopuščanju uporabe tujih dokazil, če s tem ni ogroženo razumevanje med udeleženci v postopku. Ta proces je glede na nekatera izpostavljeni področja, kot so azilne zadeve, carinski in davčni postopki, registracija znamk ali šolstvo in sociala, morda (pre)počasen, a sistemsko vodi v sorazmerno pravno varstvo različnih vrednot in javnih koristi.

Z raziskavo sodne prakse s poudarkom na problematiki zadnjih petih let in skladnosti različnih stopenj sodnega varstva smo dokazali postavljeni uvodni hipotezi. Izsledki kažejo, da sodišča razumejo jezikovne vidike skladno s temeljnimi načeli v upravnih zadevah. Čeprav gre za več kot dve desetletji sodne prakse, se tudi v zvezi z jezikom v upravnih zadevah vendarle vsako leto odpirajo nova ključna vprašanja, predvsem zaradi globalizacije poslovanja, begunske krize in rasti spoštovanja pravic invalidov. Največ sporov in dilem se tako res pojavlja, kot izhaja iz prve hipoteze, pri postopkih s tujci in invalidi. Pripadnikom manjšin in invalidom se *de iure* zagotavlja ustrezen nivo varstva, čeprav praksa kaže nekaj odstopanj iz kulturno-socioloških razlogov (Novak Lukanovič in Mulec, 2015: 105; Kajzer in drugi, 2015: 108). Pri drugih tujcih pa je opaziti stalno tehtanje, kdaj jim pripada zaščita jezikovnih pravic skozi druga načela, saj ima raba (le) uradnih jezikov prednost.¹² Nadalje smo potrdili drugo hipotezo, češ da pravna ureditev o rabi jezika v upravnem postopku z njegovo opredelitvijo na načelni ravni zagotavlja v RS evropsko skladno varstvo pravic. To izhaja z več temeljev, zlasti skladnosti rešitev istovrstnih primerov pred sodišči v RS in EU (npr. v davčni izvršbi ali glede rabe manjšinskega jezika kot uradnega), do istih rezultatov pa pridemo z analizo znanstvene in strokovne literature.

Tako evropska kot nacionalna pravna ureditev o rabi jezika je heterogena,

¹² Več o upravnih in sodni praksi na področjih notranjih in zunanjih zadev v Jevtović, 2013; Pirih, 2014. Da se stranki v upravnem postopku oz. upravnem sporu omogoči obramba, ne pomeni, da ima pravico do absolutne uporabe svojega (tujega) jezika niti plačanega tolmača. Prim. Gorjanc, Krek in Popič v Gorjanc in drugi, 2015: 35–36, o legitimizaciji jezikovne standardizacije kot diskriminatornem posegu v demokratični proces.

razlagati pa jo je treba v kontekstu temeljnih načel demokratične oblasti. Še več, politično-kulturno je za Slovenijo kot razmeroma malo in novo državo najmanj priporočljivo, če ne nujno, ohranjati vzporednost slovenščine in omejenega nabora tujih jezikov. Nadalje naj jezikovna politika, ki jo vodi bodisi EU bodisi določena država, uravnoteženo regulira zaščito določenih (nacionalnega kot *ius primae linguae* in drugih uradnih) jezikov in pravic oseb s posebnimi potrebami, tj. pripadnikov manjšin, invalidov in tujcev (prim. Stabej v Kalin Golob in drugi, 2014: 18–22; glej tudi točke 2.1.5 do 2.1.7 v ReNPJP14–18). Te elemente je treba pravno regulirati, saj gre pri varstvu pravic neizogibno za morebiti celo nepopravljivo prizadet pravni položaj oseb, ko bi ne bilo minimalnih in vnaprej določenih standardov. Zato pri rabi jezika v pravnih postopkih ni na mestu diskrecija odločujočih, češ da naj se uvedeta deregulacija in avtonomija.¹³ A prav tako naj pravna ureditev ne bo toga ali pretirano tradicionalna ter v neskladju z globalizacijo današnje družbe. V tem smislu gre priporočiti, da bi se regulacija pravic glede jezika določala bolj ko ne ciljno, medtem ko bi njihovo uveljavljanje na praktični ravni vzdrževali in izboljševali s stalnim interdisciplinarnim usposabljanjem in opremljenostjo nosilcev in zlasti odločevalcev v upravnih, sodnih in drugih podskupinah¹⁴.

548

Sklepno lahko ugotovimo, da vsebinsko na procesno-pravni ravni večje spremembe zakonodaje z vidika načina reševanja primerov v praksi niso nujno potrebne, razen razširitve rabe uradnih manjšinskih jezikov na območje cele RS (po SEU, zadeva C-322/13). Na sistemski ravni pa je ključna očitno večja težava (ne)določenosti hierarhije pravnih aktov. Kar nekaj krovnih zakonov namreč ureja ista vprašanja (npr. pravice gluhih oseb so *materia ZUP, ZUSZJ in ZIMI*), pri čemer ni jasno, kateri predpis velja na kateri ravni, kar samo po sebi povzroča posamične spore. Pravno pa služi kot orodje institucionalizacije družbenih vrednot, vključno z jezikovnim področjem. V tem smislu mora pravo prek jasnosti jezika zagotavljati čim bolj enoznačno razlago, da opravlja funkcijo preprečevanja in reševanja sporov (prim. Jemec Tomazin, 2009; Pavčnik, 2011; Accetto, 2013). Dilema, izražena tudi po ReNPJP14–18 (točka 2.3), ali je ustrezneje urejati rabo jezika s krovnim zakonom ali specialnimi določbami področne zakonodaje, je torej aktualna, saj ne gre le za razmerje med enim krovnim zakonom (kot je ZJRS), ampak

¹³ Glej podrobno npr. za področje šolstva v Kalin Golob in drugi, 2014. Ali po ReNPJP14–18 (poglavje 1.2): »Ob tem mora slovenska jezikovna politika z ustreznimi ukrepi poskrbeti, da bo slovenščina pri domačih govornih ostajala prevladujoča prostovoljna izbira v čim večjem obsegu zasebne in javne rabe, kjer in kolikor izkušnje kažejo, da so nekateri govorniki slovenščine pripravljene svoj materni jezik neupravičeno zapostavljati, pa se ne sme apriorno odpovedovati možnosti zavezujočega pravnega predpisovanja rabe v določenih jezikovnih položajih.« Gre za kombinacijo predpisanega in še bolj razvoja vrednot v družbi, ki so temelj za norme, saj (le) planskost učinkuje kontraproduktivno (Stabej v Gorjanc in drugi, 2015: 16; Jerovšek in Kovač, 2016: 8).

¹⁴ Glej Stabej, Gorjanc, Krek in Popič v Gorjanc in drugi, 2015: 24–27, 32–34, 43.

več sistemskimi predpisi in krovnimi procesnimi zakoni ter še področnimi določbami. Menimo, da je zato treba sistematično pristopiti k regulaciji, tako da se prek le osnovnega okvira Ustave in ZJRS, v katerega naj se npr. vključi vsaj sedanje določbe ZIMI, ZUPJS, ZDU-1 ipd., prednost v pravnih razmerjih posveti poenoteni ureditvi v glavnih procesnih zakonih, to so zlasti ZUP, ZPP in ZKP. Obenem pa se po predhodno opredeljenih skupnih merilih, določenih v ZJRS, dopustijo specifike glede na potrebe posamičnih (u)pravnih področij. Vsekakor gre jezik v upravnem procesu šteti za načelno in ne le operativno kategorijo. S tem izhodiščem kaže nadaljevati, saj prinaša kulturno vzdržno, interesno sorazmerno in pravno predvidljivo pot.

LITERATURA

- Accetto, Matej (2013): *The Meaning(s) in Law and Language*. *Linguistica*, let. 53 št. 2: 237–252.
- Androjna, Vilko in Erik Kerševan (2006): *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV.
- Auby, Jean-Bernard (ur.) (2014): *Codification of Administrative Procedure*. Bruylant.
- Barbič, Jakša (ur.) (2013): *Jezik u pravu*. Zagreb: HAZU.
- Craufurd Smith, Rachael (ur.) (2004): *Culture and European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Farmer, David John (ur.) (1995): *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, London: The University of Alabama Press.
- Ferčič, Aleš, Nataša Gliha Komac, Simona Klemenčič, Rajko Knez, Nina Ledinek, Matjaž Tratnik (2014): *Izbrani vidiki jezikovne situacije v Republiki Sloveniji v vlogi presoje učinkovitosti njene veljavne zakonske ureditve, končno poročilo projekta*. Dostopno preko http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/slovenski_jezik/Raziskava_izbrani_vidiki_jezikovne_situacije_v_RS_2015.pdf (30. 12. 2016).
- Galleta, Diana-Urania, Hofmann, C.H. Herwig, Oriol Mir Puigpelat in Jacques Ziller (2015): *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. Bruselj: EP. Dostopno preko [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf) (30. 12. 2016).
- Gorjanc, Vojko, Polona Gantar, Iztok Kosem in Simon Krek (ur.) (2015): *Slovar sodobne slovenščine: problemi in rešitve*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete.
- Grafenauer, Božo, Janez Breznik (2009): *Upravno pravo, Procesni del: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV.
- Grčević, Mario (2015): *Trebamo li hrvatski jezični zakon?* *Hrvatsko slovo*, 28. 8., 4. 9., 11. 9., 18. 9. in 25. 9. 2015: 9.
- Harlow, Carol, Richard Rawlings (2014): *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford, Portland: Hart.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Eberhard Schmidt-Assmann in Andreas Vosskuhle (ur.) (2012): *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II)*. München: Beck.

- Horvath, Margit, Manica Danko, Polonca Kovač in Janez Stare (2012): Tujejezikovno izobraževanje – analiza potreb in praks tujejezikovnega izobraževanja v slovenski javni upravi. *Uprava*, let. X, št. 1: 71–103.
- Jemec Tomazin, Mateja (2009): Tipologija slovenske pravne terminologije. V Ledinek, Nina, Mojca Žager Karer in Marjeta Humar (ur.), *Terminologija in sodobna terminografija*. 277–290. Ljubljana: Založba ZRC.
- Jerovšek, Tone in Polonca Kovač (2016): Upravni postopek in upravni spor, 2. predelana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jevtović, Alen (2013): Procesnopravna analiza Zakona o tujcih, mednarodna primerjava in upravna praksa, magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kajzer, Nežka, Sara Kranjc, Barbara Smogavc in Sergeja Smogavc (2015): Uporaba uradnih jezikov v sodnih postopkih na manjšinskih območjih v RS. *LeXonomica*, let. 7, št. 1: 103–109.
- 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.
- Kovač, Polonca (2013): Pravica biti slišan v upravnem postopku po slovenski ustavnosodni praksi. *Pravnik*, let. 68, št. : 203–225.
- Kovač, Polonca (ur.) (2012/2015): Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2, 3. Ljubljana: Uradni list RS.
- Kranjc, Janez (1998): Slovenščina kot uradni jezik (zgodovinski vidiki). Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana: Pravna fakulteta, let. LVIII: 167–188.
- Krivic, Matevž (2010): Varstvo ustavnih pravic v upravnih zadevah – Po izkušnjah pri zastopanju tujcev, XVII. dnevi slovenske uprave, Portorož.
- Lalič, Gordana (2010): Vprašanje jezika v EU. *Pravna praksa*, let. 29, št. 42: VII–VIII.
- Logar, Nataša in Monika Kalin Golob (2014): Jezikovne kompetence za medkulturno komuniciranje: pravnik lingvist. *Teorija in praksa*, let. 51, št. 4: 555–567. Dostopno preko [Http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/TiP2014_4_LogarKalin-Golob.pdf](http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/TiP2014_4_LogarKalin-Golob.pdf).
- Lovriha, Mitja in Iztok Rakar (2015): Prevajanje pravnih aktov – primer dvojezičnih samoupravnih lokalnih skupnosti v Italiji in Sloveniji. *Javna uprava*, let. 51, št.1/2: 81–102.
- Lalič, Gordana (2015): Jezik kot ustavnopravna kategorija, doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Meden, Ahac in Gita Zadnikar (2009): Analiza ZJRS in njegovega uresničevanja. V Stabej, Marko (ur.), *Infrastruktura slovenščine in slovenistike*. 463–470. Ljubljana: Filozofska fakulteta.
- Morel, Alenka (2015): Kritična analiza diskurza pri tolmačenju za skupnost v Sloveniji, doktorska disertacija. Ljubljana: Filozofska fakulteta.
- Nehl, Hanns P. (1999): *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart.
- Novak Lukanovič, Sonja in Breda Mulec (2014): Izvajanje dvojezičnosti v javni upravi v Sloveniji. *Mednarodna revija za javno upravo*, let. XII, št. 1, str. 95–108.
- Pavčnik, Marijan (2007/2011): *Teorija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba, GV.

- Pirnat, Rajko (gl. ur.) (2004): Komentar zakonov s področja uprave. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Peers, Steve (ur.) (2014): The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary. Oxford, Portland: Hart.
- Pinter, Urban (2009): Procesiranje zahtevnejših dokumentov za potrebe upravnih postopkov, *Gradbeni vestnik*, let. 58: 31–35.
- Pirih, Anton (2014): Analiza izbranih institutov upravnih postopkov na področju notranjih zadev glede njihovega izvajanja v tujini, magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Sancin, Vasilka (2011): Nekateri izbrani vidiki prakse s področja diplomatskega in konzularnega prava v Sloveniji. *Teorija in praksa*, let. 48, št. 3: 688–711.
- Sever, Tina, Iztok Rakarin, Polonca Kovač (2014): Protecting human rights through fundamental principles of administrative procedures in Eastern Europe. *Danube*, let. 5, št. 4: 249–275. Doi: 10.2478/DANB-2014-0014.
- Šturm Lovro in Franc Arhar (ur.) (2011): Komentar Ustave RS. *Dopolnitev-A*. Brdo: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Turnšek-Hančič, Maja, Gaja Červ in Irena Bačlija (2013): Governance kot vladovanje: pojmovna in poimenovalna različica. V Bačlija, Irena (ur.), *Koncept in prakse lokalnega vladovanja*. 11–26. Zagreb, Ljubljana: F. Ebert Stiftung, Fakulteta za družbene vede.
- Verovnik, Tina (2003): Analiza jezikovne kakovosti besedil v vladnem spletu. V Lukšič, Andrej A. in Tanja Oblak (ur.), *S poti v digitalno demokracijo*. Dostopno preko <http://dk.fdv.uni-lj.si/eknjige/edemokracija.pdf>. 147–158.

VIRI

- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP)). Dostopno preko <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (30. 12. 2016).
- Resolucija o Nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018, Ur. l. RS, št. 62/13.
- Sodišče EU (2017): Curia. Dostopno preko <http://curia.europa.eu/> (5. 1. 2017).
- Ustavno sodišče Republike Slovenije (US) (2017): Odločbe in sklepi. Dostopno preko <http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/> (5. 1. 2017).
- Vrhovno sodišče Republike Slovenije (VS) (2017): Sodna praksa. Dostopno preko <https://www.sodnapraksa.si/> (5. 1. 2017).