

Uporaba jezika italijanske narodne skupnosti v javni upravi

Tadeja Pirnat Battelli*

1. Uvod

Javna uprava je tisti del javnega sektorja, ki ima nalogo izvrševati državno oblast in ki ne izvaja političnih strategij, temveč upravlja točno določene upravne naloge prek usposobljenih javnih uslužbencev z namenom zadovoljevanja potreb in interesov organizirane skupnosti, ki ji pripada. Uprava ni oblast, temveč le instrument tistega, ki je nosilec oblasti. Javna uprava je sestavljena iz treh tematskih sklopov razmerij. Prvo je razmerje z državljani, drugo je razmerje z državo in tretje je razmerje z javnimi uslužbenci. Razmerje med posamezniki in državno upravo se ugotavlja na podlagi sredstev varstva pravic posameznikov v odnosu z upravo. Ta sredstva so upravni postopek, sodni nadzor in nadzor varuha človekovih pravic. Razmerje do države se ugotavlja na podlagi sredstev političnega nadzora nad upravo, kot je na primer referendum. Razmerje z javnimi uslužbenci je urejeno z Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU)¹ v okviru petih sistemov, ki jih mora državna uprava spoštovati. Gre za sistem zaposlovanja, klasifikacijski sistem, sistem usposabljanja ter sistema napredovanja in nagrajevanja. Drugačno je razmerje javne uprave s politiko, ki je določeno z načelom zakonitosti in načelom enakosti. To pomeni, da je javna uprava pri svojem delovanju sicer samostojna in neodvisna, vendar pa vezana

* Univerzitetna diplomirana pravnica, Odvetniška pisarna Rucellai & Raffaelli, Milano

¹ Uradni list RS, št. 63/07.

na Ustavo in zakon. Zato ne gre za popolno neodvisnost od politike, kot je to značilno na primer za sodstvo, kajti uprava je zavezana izvrševati navodila politike. Kljub temu pa uprava ni demokratično izvoljen organ in ne sme opravljati upravnih nalog zunaj navodil državne oblasti. Pri izvrševanju političnih nalog je sicer svobodna interpretirati zakon po lastni strokovnosti, prek restriktivne in/ali ekstenzivne razlage, pri tem pa se ne sme oddaljiti od namena in cilja zakona, še zlasti ne pri izvajanju uredb, ki ne vsebujejo pravil in predpisov. Javna uprava, v katero spadajo vlada, državna uprava, lokalna samouprava in t. i. nedržavna uprava, tj. nosilci javnih pooblastil, deluje po načelih odprtosti in transparentnosti, da omenjena razmerja delujejo karseda nemoteno.

2. Splošno – javna uprava italijanske narodne skupnosti

Avtohtoni italijanski narodni skupnosti je v Republiki Sloveniji (RS) zagotovljeno uveljavljanje vseh pravic iz Ustave RS in mednarodnih pogodb tako, kot je to določeno v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije k Ustavi RS.² Ustava RS³ poleg splošnega varstva (5., 11., 61., 62. in 80. člen) določa tudi posebno varstvo avtohtone italijanske manjšine. Tako 64. člen Ustave RS taksativno našteva posebne pravice italijanske narodnostne skupnosti. Te pravice so:

- pravica do svobodne uporabe narodnih simbolov;
- za ohranjanje svoje narodne identitete lahko pripadniki te skupnosti ustanavljajo organizacije, razvijajo gospodarske, kulturne in znanstveno-raziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega obveščanja in založništva;
- pravica do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku ter oblikovanja in razvijanja teh dejavnosti (zakon določa območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno);
- pravica do gojitve odnosov s svojim matičnim narodom;
- pravica do ustanovitve samoupravne skupnosti za uresničevanje svojih pravic;
- pravica do neposredne zastopanosti v predstavniških organih lokalne samouprave in v državnem zboru ne glede na število pripadnikov.

² Uradni list RS, št. 1-4/91-l.

³ Uradni list RS, št. 33/91.

Varstvo narodnih manjšin je določeno tudi z Okvirno konvencijo Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin,⁴ Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih,⁵ Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,⁶ Londonskim memorandumom (5. oktober 1954), Osimskimi sporazumi (1977) in Aktom o notifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje SFR Jugoslavije z Republiko Italijo.⁷ Poseben poudarek je na Osimskih sporazumih, ki so jih 10. novembra 1975 podpisali Socialistična federativna republika Jugoslavija in Republika Italija v italijanskem mestu Osimo blizu Ancone, z ratifikacijo v obeh parlamentih pa so začeli veljati 11. oktobra 1977. Republika Slovenija je postala pravna naslednica Osimskih sporazumov 31. julija 1992 in še danes v celoti veljajo.

Državna uprava RS skupaj z vlado sestavlja osrednji del izvršilne oblasti in izvršuje upravne naloge na podlagi načela zakonitosti, samostojnosti, strokovnosti, politične neodvisnosti in nepristranskosti.⁸ Urad vlade RS za narodnost je strokovna služba vlade RS, ki:

»globalno spremlja uresničevanje zakonskih in ustavnih določb o zaščiti narodnih skupnosti in njihove učinke v praksi, opozarja na pomanjkljivosti, pripravlja predloge in pobude vladi in drugim državnim organom in skupaj z resornimi ministrstvi pripravlja analize in poročila, ki zajemajo širša vprašanja varstva narodnih skupnosti.«⁹

Urad sodeluje s Komisijo za narodnostne skupnosti v Državnem zboru RS, ki je stalna komisija, katere delovanje je določeno v Poslovniku Državnega zbora,¹⁰ natančneje v njegovem 38. členu:

»Komisija za narodne skupnosti:

- obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki urejajo položaj ter pravice zgozlj avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njunih pripadnikov;
- obravnava vprašanja, ki zadevajo položaj in pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti,
- obravnava vprašanja v zvezi z razvojem vzgoje in izobraževanja ter kulturno-prosvetne in gospodarske dejavnosti teh skupnosti,
- obravnava vprašanja v zvezi z vprašanji javnega obveščanja in založništva teh skupnosti,

⁴ Uradni list RS-MP, št. 4/98 (RS 20/98).

⁵ Uradni list RS-MP, št. 17/00 in 7/07 (RS 69/00 in 44/07).

⁶ Uradni list RS-MP, št. 7/94 (RS 33/94).

⁷ Uradni list RS-MP, št. 11/92 (RS 40/92).

⁸ Zakon o državni upravi (ZDU-1, Uradni list RS, št. 52/02), 1.–3. člen.

⁹ <http://www.un.gov.si/si/delovna_podrocja/> (18. 10. 2016).

¹⁰ Uradni list RS, št. 92/07.

- obravnava vprašanja razvoja stikov med italijansko in madžarsko narodno skupnostjo in njunima matičnima narodoma,
- predlaga ukrepe za uresničevanje pravic obeh narodnih skupnosti.«

Organi italijanske narodne skupnosti delujejo na centralni, prek zgoraj omenjenih organov, in decentralizirani ravni državne uprave. Lokalna samouprava je decentralizirani del izvršilne oblasti in izvršuje upravne naloge prek samoupravnih lokalnih skupnosti in občin (143. člen Ustave RS). Sistem lokalne samouprave je teritorialni regulatorni sistem upravljanja, katerega obseg in način določi država prek pooblastil. Temeljne samoupravne lokalne skupnosti so občine, ki se ustanovijo z zakonom po predhodnem referendumu (140. člen Ustave RS). Na območjih, na katerih živijo pripadniki italijanske narodne skupnosti, se občine oblikujejo tako, da je v njih zagotovljeno uresničevanje omenjenih ustavnopravnih in zakonodajnih pravic italijanske narodne skupnosti. Prisotnost italijanskih občinskih svetnikov v občini, določeno v 5. členu Zakona o lokalni samoupravi (ZLS),¹¹ je treba razlagati v smislu, da ni vezana izključno na problematiko italijanske narodne skupnosti, temveč je njihova participacija razširjena na vse občinske tematike. To je še posebej pomembno, ko se odloča o regionalnem razvoju in s tem povezanimi finančnimi sredstvi.

Občine, v katerih prebiva avtohtona italijanska narodna skupnost, so Koper, Izola, Piran in na novo ustanovljena občina Ankaran. Te se prek svojih izvoljenih predstavnikov v skladu z 39. členom ZLS povezujejo v krovno organizacijo t. i. Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti (OSSIN – *Comunità autogestita costiera della nazionalità italiana*). Organizacija je oseba javnega prava, ki skrbi za pravice italijanske narodne skupnosti in je bila »partnerica v različnih dosedanjih evropskih projektih, vezanih na preteklo evropsko načrtovanje/programiranje (Interreg IIIA ITA-SLO, 2000-2006)«. ¹² Ustavnopravni okvir o ustanovitvi občine zahteva, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine (139. člen Ustave RS). Člen 12 ZLS prav tako zahteva ustanovitev z zakonom po opravljenem referendumu. Torej je ustanovitev katerekoli nove občine izključno v rokah Državnega zbora kot edinega nosilca zakonodajne oblasti po načelu delitve oblasti (3. člen Ustave RS). Kljub temu sta postopek in način ustanovitve občine Ankaran pretresla politično in akademsko sfero. V zadevnem primeru je bila občina ustanovljena z ustavno odločbo U-I-114/11-12,¹³ in sicer z naslednjo argumentacijo glede določitve pravic pripadnikom italijanske skupnosti:

¹¹ Uradni list RS, št. 72/93 in nasl.

¹² <<http://www.jezik-lingua.eu/code/13752/OSSIN>> (2. 1. 2017).

¹³ Uradni list RS, št. 47/11.

»Italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki imajo v Občini Ankaran vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave«.

Na tem mestu je zadeva postala tudi politično vprašanje in ne več le ustavnopravno, kajti ni sporno, da je Ustavno sodišče ravnalo v nasprotju z omenjenim 139. členom Ustave RS. Ustavna odločba se sklicuje na 9. člen Ustave RS, ki določa pravico do ustanovitve lokalne samoupravne skupnosti. Ta pravica je bila paradoksalno zelo kršena, saj se je že ustanovljeno lokalno samoupravno skupnost (v tem primeru občino Koper) po nepotrebnem razdrobilo. Posledice je tako čutila tudi italijanska narodna skupnost, ki se je, odrezana od matične kopske občine, znašla brez osnovnih struktur (konkretnije, brez italijanske osnovne šole in vrtca), ki so za zadovoljevanje in ohranjanje narodne identitete bistvene. Občina Ankaran v dvojezičnem Statutu natančno ureja svoje naloge, organizacijsko in administrativno sestavo. V praksi pa ostaja pristojna za vse upravne naloge občine Ankaran občina Koper, kot je bilo to sporočeno v postopku pridobivanja informacij javnega značaja glede upravnega poslovanja.

3. Uporaba jezika italijanske narodne skupnosti

Ustavne določbe določajo, da je na območju, na katerem živi italijanska narodna skupnost, uradni jezik poleg slovenščine tudi italijanščina (11. člen Ustave RS). Glede splošnega varstva:

»Ustava v 62. členu določa, da ima vsakdo 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 določa zakon. Ta pravica je pravni standard, ki gre vsakomur, ki je udeležen v postopku pred državnimi organi in sodišči ter ne razume slovenskega jezika in pisave. Poleg Ustave je ta pravica zajamčena tudi z Mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah in z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščinah. Namen te pravice izhaja iz ustavnih standardov poštenega in upravnega odločanja ali sojenja. Enako pravico imajo tudi tujci, če ne znajo jezika, v katerem teče postopek. V bistvu ta določba prepoveduje diskriminacijo po prvem odstavku 14. člena Ustave glede na jezik ali pisavo oziroma na narodnostno ali etnično pripadnost posameznika.«¹⁴

Glede posebnega varstva italijanske narodne skupnosti iz 64. člena Ustave RS je Ustavno sodišče v ustavni odločbi št. Up-404/05¹⁵ z dne 21. junija 2007 določilo način uveljavljanja teh posebnih pravic. Zahtevalo je, da se 64. člen bere v povezavi z 11. členom Ustave RS, ki sam zase sicer neposredno ne ure-

¹⁴ Up-404/05. Ustavna pritožba zoper sklep Višjega sodišča v Kopru št. I Cp 351/2004 z dne 9. februarja 2005 v zvezi s sklepom Okrajnega sodišča v Piranu št. P 265/94 z dne 6. februarja 2004.

¹⁵ Uradni list RS, št. 64/07.

ja človekovih pravic, temveč, izhajajoč iz ustavne zaveze o varstvu in zagotavljanju pravic avtohtonih narodnih skupnosti, določa kot uradna jezika tudi italijanščino in madžarščino na območjih občin, kjer ti skupnosti živita. S tem uporaba italijanskega jezika kot uradnega jezika pred državnimi organi na območju občin, kjer prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti, ni bila več sporna.

Način javne rabe italijanskega uradnega jezika na teh območjih je določen z Zakonom o javni rabi slovenščine (ZJRS),¹⁶ in sicer z njegovim 3. členom, ki javno rabo italijanskega jezika enači z javno rabo slovenskega jezika. ZDU-1 v 4. členu določa uporabo italijanščine v državni upravi kot uradnega jezika v upravi na območjih občin, v katerih živijo predstavniki italijanske narodne skupnosti. Na teh območjih državna uprava posluje tudi v italijanskem jeziku, pod pogojem, da stranka v postopku uporablja jezik narodne skupnosti. O tej možnosti mora organ stranko obvestiti pred začetkom upravnega postopka. Zakonodajalec je izvrševanje te pravice uredil v procesnem zakonu – Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP),¹⁷ natančneje v njegovem IV. poglavju. Drugi odstavek 62. člena ZUP določa:

»Na območjih občin, kjer sta pri organu poleg slovenskega jezika uradna jezika tudi italijanski oziroma madžarski jezik (v nadaljevanju: jezik narodne skupnosti), upravni postopek teče v slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti, če stranka v tem jeziku vloži zahtevo, na podlagi katere se postopek začne oziroma, če stranka to zahteva kadarkoli med postopkom«,

peti odstavek 62. člena pa:

»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.« (Poudarila T. P. B.)

Uredba o upravnem poslovanju¹⁸ v 223. členu določa poslovanje v italijanskem jeziku na območjih občin, kjer je uradni jezik tudi italijanščina:

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

¹⁶ Uradni list RS, št. 86/04.

¹⁷ Uradni list RS, št. 24/06.

¹⁸ Uradni list RS, št. 20/05.

(4) V italijanskem in madžarskem jeziku morajo biti pripravljeni tudi elektronski obrazci za oddajo vlog preko spleta in na spletu objavljeni podatki o upravnih storitvah organa.«

V praksi to pomeni, da pripadnik italijanske narodne skupnosti prejme dokumentacijo v obeh jezikih po uradni dolžnosti organa, pristojnega za postopek, tj. v italijanščini in slovenščini,¹⁹ nato pa se pripadnik izreče, v katerem postopku želi, da se upravni postopek opravi.

Stranka (pripadnica italijanske narodne skupnosti) je na upravni enoti italijanske narodne skupnosti po uradni dolžnosti obveščena v obeh jezikih (v to kategorijo spada tudi e-Uprava, ki ima nekaj vlog in dokumentov, objavljenih tudi v italijanskem jeziku), nato pa se mora odločiti, v katerem jeziku vložiti zahtevo. Poudarja se, da v praksi to pomeni, da mora pripadnik italijanske narodne skupnosti v upravnem postopku, na primer pridobitve nove osebne izkaznice in/ali potnega lista, oddati vlogo v italijanskem jeziku na upravni enoti območja v skladu s 5. členom Zakona o osebni izkaznici (ZOlzk-1),²⁰ kjer prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti (Koper, Izola, Piran in Ankaran), če želi, da je celoten upravni postopek voden v italijanskem jeziku. Pogoji za to, da je upravni postopek pridobitve osebne izkaznice voden v italijanskem jeziku in da se osebna izkaznica tiska tudi v italijanskem jeziku, so določeni v 7. členu ZOlzk-1: državljani RS s stalnim ali začasnim prebivališčem na območju občin, kjer prebiva italijanska narodna skupnost, oziroma ki vložijo vlogo pri organu, ki deluje na tem območju, če nima prijavljenega prebivališča na ozemlju RS. Po novem ZOlzk-1 lahko osebno izkaznico poleg upravne enote izda tudi konzularno in diplomatsko predstavništvo RS v tujini. Za upravičence do javne listine tudi v italijanskem jeziku je to problem, kajti uveljavljanje te pravice je vezano izključno na območja občin italijanske narodne skupnosti. Če bi pripadnik italijanske narodne skupnosti iz kakršnegakoli razloga zahteval izdajo osebne izkaznice od organov zunaj območja, na katerem je uradni jezik tudi italijanščina (na primer konzularnem predstavništvu v Parizu), po ZOlzk-1 izgubi ustavno pravico uporabljati svoj jezik, določeno v 62. in 64. členu Ustave RS ter v petem odstavku 62. člena ZUP. Mnenja o tem, ali gre za protiustavnost ali ne, so različna. Zdi se, da je končni rezultat (ne glede na razlago besedila določbe 7. člena ZOlzk-1) enak. Pripadnik italijanske narodne skupnosti nima pravice zahtevati javne listine v italijanskem jeziku pred upravnim organom zunaj območja, na katerem prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti. To v praksi pomeni, da gre za omejevanje ustavne in zakonske pravice

¹⁹ Zakon o dohodnini (ZDoh-2, Uradni list RS, št. 117/06 in nasl.) tega sicer ne omenja, vendar upravni organi za pripadnike italijanske narodne skupnosti spoštujejo pravilo 223. člena Uredbe o upravnem poslovanju. Drugače je s portalom e-Davki, prek katerega je tudi mogoča oddaja napovedi dohodnine, ki nima možnosti oddaje dohodnine v italijanskem jeziku.

²⁰ Uradni list RS, št. 35/11.

do uporabe svojega jezika in pisave, saj bi bilo mogoče problematiko rešiti s sodelovanjem upravnih (oziroma konzularnih ali diplomatskih) organov med seboj (na primer Upravna enota Ljubljana posreduje zahtevo Upravni enoti Koper). S tem se nikakor ne bi ogrožalo slovenski jezik kot edini uradni jezik na območjih zunaj občin, kjer prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti, ali po nepotrebnem obremenjevalo upravne postopke zunaj območja, na katerem prebivajo pripadniki italijanske manjšine, z obvezno dvojezičnostjo. ZJU namreč v 17. členu določa kot posebni pogoj za zasedbo delovnega mesta javnih uslužbencev v upravnih organih znotraj območja, kjer prebiva italijanska narodna skupnost, znanje tega jezika kot uradnega jezika njihovega upravnega poslovanja ter s tem vezan dodatek k osnovni plači, določen z 28. členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).²¹ Ustavna pravica do uporabe jezika italijanske narodne skupnosti pred upravnim državnim organom ni pravni standard, ki ga je treba utemeljiti (kot se to rado pojavlja v slovenski pravni doktrini z na novo določeno vsebino pravice itd.). Gre za natančno določeno ustavno in zakonsko pravico, neomejeno s teritorialnim načelom (določeno tudi z mednarodnimi pogodbami), ki mora za svoj obstoj imeti dolžnost spoštovanja. Torej mora biti državni organ v upravnih postopkih obremenjen z dolžnostjo spoštovanja zadevne pravice, kajti drugače gre le za »mrtvo črko na papirju«. To ne pomeni nujno, da ima organ dolžnost poslovati in izdajati upravne akte v jeziku pripadnika italijanske narodne skupnosti zunaj območij občin, v katerih prebivajo pripadniki narodne skupnosti, vendar pa ima dolžnost omogočiti pripadniku, da pridobi prek državnega organa zunaj območja (kot zgoraj predlagano s sodelovanjem upravnih enot na območju, kjer prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti) zahtevan dokument. Tehnično preprost postopek, prek katerega organ uporabi že obstoječo strukturo in nikakor ne presega svoje stvarne pristojnosti, saj ravna le kot posrednik. To bi pomenilo zagotavljanje ustavnih pravic narodnih skupnosti.

Pravna oseba, katere ustanovitelj je narodna skupnost in katere namen je uresničevanje interesov skupnosti, ima zagotovljeno enako pravno varstvo kot fizična oseba, ki je pripadnik narodne skupnosti. Društvo pripadnikov italijanske narodne skupnosti je pravna oseba zasebnega prava, urejena z Zakonom o društvih (ZDru-1),²² ki v (spremenjenem) 10. členu določa ime registriranega društva, s sedežem na območju občin, kjer prebivajo pripadniki skupnosti:

»Ime društva mora biti v slovenščini. Če ima društvo sedež na območju, kjer živita narodni skupnosti, je ime društva v obeh uradnih jezikih.«

²¹ Uradni list RS, št. 108/09.

²² Uradni list RS, št. 64/11.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti (prejšnje) določbe takrat veljavnega 10. člena ZDru-1²³ v odločbi št. U-I-380/06²⁴ z dne 11. septembra 2008 določilo neskladje s 64. členom Ustave RS in naložilo Državnemu zboru naj v roku enega leta besedilo protiustavne zakonske določbe popravi. Ustavna določba pa ni zanimiva le z vidika odprave neskladja z Ustavo, temveč predvsem z vidika postavitve vsebine »procesnega jamstva javne rabe italijanskega jezika«. Procesno jamstvo iz 62. člena Ustave RS (pravica do uporabe jezika in pisave) je razložilo skupaj s 64. členom Ustave RS, kadar je na območjih stranka upravnega postopka pripadnica italijanske narodne skupnosti. Javno rabo italijanskega jezika v postopku registracije društva ne gre razumeti le v postopkovni razsežnosti temveč kot sporočilo širši javnosti. Ustavno sodišče je ime društva argumentiralo takole:

»Z imenom društvo kot pravna oseba zasebnega prava deluje v družbi in vstopa v razmerja z drugimi osebami, zasledujoč cilje, zaradi katerih je bilo ustanovljeno. Gre torej za javno rabo jezika. Zato je v tem primeru ustavnopravno varstvo jezika narodnih skupnosti zagotovljeno v okviru pravice do združevanja, ki je za pripadnike narodne skupnosti še dodatno urejena v 64. členu Ustave. Po tej ustavni določbi so posebne pravice pri ustanavljanju organizacij zagotovljene v izrecni povezavi z ohranjanjem narodne identitete. Njena bistvena sestavina pa je jezik«.

Gre torej za dodatno potrdilo, da je bistvena sestavina za ohranjanje identitete naroda uporaba lastnega jezika in zato ni dvoma, da je na območjih občin, na katerih prebiva italijanska narodna skupnost, italijanski jezik uradni jezik.

Italijanska Unija je:

»društvo pripadnikov italijanske manjšine v Sloveniji, ki štiti, promovira in valorizira narodno, kulturno in jezikovno identiteto italijanske manjšine z namenom ohranjanja in spodbujanja odnosov z italijansko narodno skupnostjo na Hrvaškem in z Italijo.«²⁵

Sedež ima na območju občine Koper. Društvo Italijanska Unija predstavlja jezikovno identiteto italijanske manjšine le s slovenskim registriranim imenom (brez uradnega italijanskega imena). Med registriranimi društvi predstavnikov italijanske narodne skupnosti se pojavi tudi Društvo poslovnéžev pripadnikov italijanske narodne skupnosti »Futura« – Associazione degli imprenditori appartenenti alla comunità nazionale italiana »Futura« s sedežem na območju občine Koper. Javna raba italijanskega jezika je razvidna le pri Društvu Futura,

²³ »Ime društva mora biti v slovenščini. Če ima društvo sedež na območju, kjer živita narodni skupnosti, ime lahko sestavlja tudi prevod imena v italijanskem ali madžarskem jeziku. Ime se mora razlikovati od imen drugih društev in ne sme biti zavajajoče ali žaljivo«.

²⁴ Uradni list RS, št. 91/08.

²⁵ <<http://www.jezik-lingua.eu/code/13749/Italijanska-unija>> (21. 10. 2016).

ki je registrirano tudi z italijanskim imenom in dodatno sestavino »Futura«.²⁶ Tega imena se ne sme razumeti kot prevod slovenskega imena društva ali v nasprotju z zakonskimi zahtevami po imenu društva,²⁷ temveč sta obe imeni nerazdružljiva celota. V nasprotnem pomenu bi se lahko razumela uporaba italijanskega jezika na območjih občin, kjer prebiva avtohtona italijanska narodna skupnost, za tuj jezik, kar bi bilo protiustavno.

4. Dejansko stanje poslovanja uradnih organov v jeziku italijanske narodne skupnosti

Upravni postopek je sredstvo za zakonito reševanje upravnih zadev v javno in posameznikovo korist. Odločanje upravnih organov na območjih, na katerih prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti, v italijanskem jeziku pomeni procesno garancijo. Procesna garancija pa je pogoj za zakonitost takega postopka. Pripadnik italijanske narodne skupnosti zato učinkoviteje nadzoruje zakonitost upravnega postopka, s katerim se odloča o njegovi pravici, če je voden v italijanskem jeziku kot uradnem jeziku. Načelo odprtosti poslovanja sestavljajo trije elementi, določeni z Aarhuško konvencijo: pravica do dostopa do informacij javnega značaja (urejena z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ),²⁸ pravica do sodelovanja in pravica do soodločanja pri sprejemanju predpisov. Informacije javnega značaja izvirajo iz delovnega področja organa in so v obliki dokumenta, ki ga je izdal organ (4. člen ZDIJZ). Vsakdo ima pravico do prostega dostopa (5. člen ZDIJZ) informacij javnega značaja, razen v zakonsko določenih izjemah (6. člen ZDIJZ). Eden učinkovitejših novih načinov prostega dostopa do informacij je e-uprava. E-uprava pomeni uporabo tehnologije, ki omogoča hiter in lahek dostop do objavljenih informacij ter preprosto komunikacijo z državno upravo prek spletnega portala v obliki elektronskih dokumentov. Poleg teh prednosti (nižji administrativni stroški, večja kakovost storitev, boljši nadzor nad delom, hitrejša storitev itd.) ima spletni portal e-uprava tudi nekaj slabosti (zmanjšana varnost osebnih podatkov, nepoznavanje elektronskih postopkov, nezaupanje v elektronsko poslovanje itd.). Organ, ki nadzira delovanje in določa strategijo razvoja portala, je Direktorat za e-upravo in upravne procese pri Ministrstvu z javno upravo. Slednje je 22. novembra 2015 za javnost odprlo prenovljen portal e-uprava za državljane RS, saj je bila stara vsebina kompleksna in nerazumljiva. Na portalu je za italijansko narodno skupnost pripravljenih 150 dokumentov skupaj s področnimi in vsebinskimi uredniki na ministrstvih, ki so za posamezno vse-

²⁶ Tretji odstavek 10. člen ZDru-1.

²⁷ Člen 10 ZDru-1.

²⁸ Uradni list RS, št. 24/03 in nasl.

binsko področje pristojni in s tem tudi odgovorni. Ministrstvo za javno upravo je dokumente razdelilo na vloge in obrazce. Pomen teh pojmov je naslednji: vloga je opis načina oddaje potrebne dokumentacije in pripadajočih morebitnih stroškov, obrazec pa je dokument (v oblikah doc ali pdf) v priponki, ki se ga elektronsko izpolni in pošlje na pristojni organ. Dne 14. decembra 2016 je Ministrstvo za javno upravo posredovalo informacijo javnega značaja glede števila in vrste obrazcev. Na portalu je trenutno objavljenih 83 vlog in 83 pripadajočih obrazcev v italijanskem jeziku. Vrsta obrazcev (s tem posledično tudi število) se nenehno spreminja v skladu s potrebo po oddaji različnih dokumentacij. Pri tem je ministrstvo poudarilo, da ne gre le za prevajanje obrazcev, saj je to manjši del celotnega portala, temveč gre za prevajanje celotnega statičnega dela obeh pod-portalov, predstavitvenega dela, vsebin, aktivnosti, vlog in obrazcev. Dodatno so iz omenjenega ministrstva obvestili, da so spletne strani upravnih enot na območju, na katerem prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti, prevedene tudi v italijanski jezik. Zdi se, da je Ministrstvo za javno upravo pod vtisom, da gre za prevode dokumentacij, portalov ali spletnih strani v tuj jezik in ne za izvirno sestavo vsebine v italijanskem jeziku kot uradnem jeziku. Nedvomno je pod istim vtisom upravna enota Koper, ki svojo spletno vsebino objavlja izključno v slovenščini z možnostjo delnega oziroma popolnoma drugačnega prevoda s klikom na angleško besedo *Italian*. To naj bi po mnenju državne uprave pomenilo uporabo italijanskega jezika kot uradnega jezika v državni upravi območij, na katerih prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti. Dejansko pa gre le za grobo kršitev vseh že omenjenih ustavnopravnih pravic italijanske narodne skupnosti in eno od številnih političnih nagajivih potez.

Raziskave o dejanskem izvajanju dvojezičnosti Novak Lukanovičeve, opravljene leta 2006 na območjih, na katerih prebiva italijanska narodna skupnost, so dokazale pojav nizkega uveljavljanja ustavnopravno zagotovljene pravice pripadnika italijanske narodne skupnosti po vodenju upravnega postopka v italijanskem jeziku kot uradnem jeziku. Utemeljitev je naslednja:

»Čeprav ima posameznik možnost (pravno podlago), da uporablja svoj materni jezik na vseh ravneh, pa se pripadniki narodne skupnosti v stikih v okviru javne uprave jezikovno primaknejo in dajejo prednost večinskemu jeziku. Po vsej verjetnosti nastane jezikovni primik zaradi sogovorca (uradnika), ki ne obvlada dovolj dobro italijanskega oz. madžarskega jezika, čeprav prejema dodatek za dvojezično poslovanje.«²⁹

²⁹ Sonja Novak Lukanovič, Breda Mulec: Izvajanje dvojezičnosti v javni upravi v Sloveniji, v: Mednarodna revija za javno upravo, XII (2014) 1, str. 105.

Urad Vlade RS za narodnosti je opravil Poročilo o izvedbi Načrta ukrepov za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2015–2018 za leto 2015,³⁰ s katerim se je Vlada Republike Slovenije seznanila na seji z dne 3. novembra 2016. Poročilo je odgovor na poziv Vlade s strani Komisije Državnega zbora za narodni skupnosti, ki je na seji 23. novembra 2014 obravnavala problematiko uresničevanja dvojezičnosti, naj sprejme ukrepe za izvajanje zakonodaje. Med drugim je ugotovila:

»da so bile v zadnjih letih na načelni ravni odpravljene določene nedoslednosti v pristopu k uresničevanju uradne in javne rabe italijanskega oziroma madžarskega jezika na narodnostno mešanih območjih, vendar v praksi ni zaznati zadostnega napredka, kar neposredno otežuje ohranjanje identitete in maternih jezikov avtohtonih narodnih skupnosti. Komisija je ugotovila, da v določenih segmentih državne uprave, samoupravnih lokalnih skupnostih, nosilcih javnih pooblastil in drugih osebah javnega prava, odgovornih za uradno in javno rabo italijanskega in madžarskega jezika na narodnostno mešanih območjih, obstaja razkorak med normativno ureditvijo in uresničevanjem v praksi.«³¹

Nadzor upravne inšpekcije (Inšpektorata za javni sektor ministrstva za javno upravo) je prav tako dokazal v Poročilu, da je zelo malo vlog, vloženih s strani strank na podlagi 62. člena ZUP, ter da v malo doslej končanih postopkih ni ugotovljenih kršitev pravice do uporabe jezika narodnih skupnosti v postopkih, uvedenih na zahtevo strank oziroma postopkih, začeti po uradni dolžnosti.

»Glede določb Uredbe o upravnem poslovanju so bile ugotovljene določene kršitve, ki se nanašajo na uporabo dvojezičnih obrazcev, štampiljk, žigov in brošur ter drugih predpisanih vsebin poslovanja v obeh uradnih jezikih.«³²

V okviru sistemskega nadzora se je nadziralo tudi izvajanje 7. in 28. člena ZSPJS in 21. člena ZJU. Ugotovljene so bile naslednje nepravilnosti:

- v aktu o sistemizaciji je bilo kot pogoj določeno zgolj znanje jezika narodnosti, ni pa bila določena zahtevana raven znanja;
- ni bila določena višina dodatka za dvojezičnost – 3 odstotki oziroma 6 odstotkov;
- nekaterim javnim uslužbencem dodatek za dvojezičnost ni bil določen v pogodbi o zaposlitvi;
- nekateri javni uslužbenci niso izpolnjevali pogoja zahtevane ravni znanja jezika narodne skupnosti.

³⁰ <http://www.un.gov.si/fileadmin/un.gov.si/pageuploads/nacrt_ukrepov_porocilo_2015.pdf> (9. 1. 2017).

³¹ Prav tam.

³² Prav tam.

Zdi se, da je nizka raven znanja italijanskega jezika na upravnih enotah Koper, Izola, Piran in Ankaran prav tako neposredna posledica skrajno agresivnih jugoslovanskih političnih akcij (na primer Svet za psihološko-propagandno aktivnost pri Predsedstvu republiške konference SZDL), katerih dolgoročni cilj je bil onemogočiti obstoj italijanske narodne skupnosti na zadevnem območju. Podatek o številu pripadnikov italijanske narodne skupnosti se sicer ugotavlja iz evidence volilne pravice, ki so jo po uradni dolžnosti vzpostavile občine v skladu z Zakonom o evidenci volilne pravice (ZEVP-2)³³ (10. člen), vendar le tistih, ki se izrečejo, da so pripadniki italijanske narodne skupnosti. Urad Vlade RS za narodnosti je v postopku pridobitve informacije javnega značaja navedel statistične podatke uradnega popisa prebivalstva iz leta 2002. Za pripadnike italijanske narodne skupnosti se je tega leta opredelilo 2.258 oseb, 3.762 oseb pa je kot materin jezik navedlo italijanski jezik. Ta podatek ima smisel le, če ga primerjamo z zgodovinskimi podatki. Slovenski zgodovinski atlas iz leta 2014 Zavoda Nove Revije na strani 195 objavlja naslednje podatke: v letu 1910 je živel v coni B STO okraja Koper in Buje 51.805 Italijanov, leta 1921 57.922 Italijanov, leta 1945 se je število zmanjšalo na 31.110. Do leta 1954–56 (po vojni!) se je število Italijanov spravilo z različnimi prisilnimi ukrepi (na to kaže dokumentacija o prisilnem prepisovanju pripadnikov italijanske narodne skupnosti v slovenske šole itd.) »pod prag preživetja«. Republika Slovenija je z letom 2011 prešla na registrski popis prebivalstva. Način zbiranja je v skladu s 4. členom Uredbe (ES) št. 763/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. 7. 2008 o popisih prebivalstva in stanovanj.³⁴ V Sloveniji se podatek o narodni pripadnosti s popisom ne zbira več. Zbiranje podatkov o narodnosti tudi ni obvezna vsebina popisov.

Z dostopom do informacij javnega značaja je bilo ugotovljeno tudi, da nobena od pristojnih občin ne upravlja s podatki o tem, koliko je bilo izdanih upravnih aktov v italijanskem jeziku oziroma koliko je bilo opravljenih upravnih postopkov v italijanskem jeziku, na zahtevo pripadnika italijanske narodne skupnosti. Pristojne upravne enote so sicer posredovale informacije o izdaji dvojezičnosti aktov, žal pa je bil podatek pretirano splošen:

»največ izdaj je na področju upravno notranjih zadev (osebna izkaznica, potni list, vozniško dovoljenje, prometno dovoljenje, obmejna prepustnica, kmetijski vložek, ...) in na področju društev«.

Iz tega se zdi, da vodenje postopkov v italijanskem jeziku ni jasno.³⁵ Nasprotno je Finančna uprava RS posredovala točne in jasne informacije o dvo-

³³ Uradni list RS, št. 98/13.

³⁴ UL L 218/14, 13. avgust 2008.

³⁵ Za primer se navaja, da se izda priglasitev na vozniški izpit v italijanskem jeziku, vendar pa pripadnik italijanske narodne skupnosti nima možnosti opravljati šole vožnje, prve pomoči in zdravniškega pregleda v italijanskem jeziku.

jezičnosti upravnih postopkov, ki jih vodi po uradni dolžnosti (četrty odstavek 62. člena ZUP). Natančne evidence o dvojezično izdanih odločbah vodi v dveh vrstah odmer, in sicer odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in odmero davka na premoženje. V letu 2016 je bilo na območjih občin, na katerih je uradni jezik poleg slovenskega tudi italijanski, izdanih 34.223 dvojezičnih odločb o odmeri nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in 5.204 dvojezičnih odločb o odmeri davka na premoženje. Vsem zavezancem za plačilo davka od dohodkov fizičnih oseb, ki prebivajo na območju občin, kjer je uradni jezik poleg slovenskega tudi italijanski, se prav tako izdajajo dvojezični informativni izračuni dohodnine in odločbe o odmeri dohodnine.

Smisel dvojezičnosti upravnega postopka je torej zahteva po tem, da je vsaka »črka na papirju«, ki jo izda upravni organ na območjih upravne enote Koper, Piran, Izola in Ankarán, v dveh uradnih jezikih: slovenščini in italijanščini. Pripadnik italijanske narodne skupnosti pa ima nato pravico zahtevati, naj se o njegovem interesu odloča le v italijanskem jeziku.

5. Sklepne misli

Javna uprava je tisti del izvršilne oblasti, ki ne izvaja političnih strategij, temveč je njeno delovanje vezano na Ustavo in zakon. Kljub temu pa se nenehno pojavlja potreba po varstvu s strani Ustavnega sodišča pri načinu uporabe jezika italijanske narodne skupnosti na območjih, na katerih prebiva kot avtohtona manjšina. Ustava RS določa splošno (5., 11., 62. in 80. člen) in posebno varstvo italijanske narodne skupnosti (64. člen) v skladu z mednarodnimi pogodbami. V slovenskem pravnem redu je varstvo narodnih manjšin razmeroma dobro urejeno, predvsem prek posebnih zakonskih določb (približno 70 področnih zakonov ureja italijansko narodno skupnost). Urad vlade RS za narodnost skupaj s sodelovanjem Komisije za narodne skupnosti v Državnem zboru RS skrbi za varstvo predstavnikov italijanske skupnosti v skladu z predpisi. Ohranjanje narodne identitete avtohtone italijanske narodne skupnosti je na ozemlju Republike Slovenije omejeno na območja občin, na katerih prebivajo pripadniki skupnosti (Koper, Izola, Piran in Ankarán) tudi prek krovne organizacije Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti (OSSIN – Comunità autogestita costiera della nazionalità italiana).

Politično sfero je hudo pretresla ustanovitev občine Ankarán z Ustavno odločbo U-I-114/11-12, s katero je Ustavno sodišče grobo preseglo 139. člen Ustave RS. Zelo pomembna prvina ohranjanja narodne identitete italijanske narodne skupnosti je tudi 64. člen Ustave RS, ki v skladu z mednarodnimi pogodbami določa posebno varstvo pripadnikov italijanske narodne skupnosti. Na tem mestu se izpostavlja javna raba jezika kot bistvenega elementa za

ohranjanje narodne identitete. Žal pa je bil potreben vnovičen poseg Ustavnega sodišča pri določitvi načina rabe italijanskega jezika pred državnimi organi, in sicer v zadevi Up-404/05. Člen 64 Ustave RS je treba namreč brati v povezavi z 11. členom Ustave RS, tako da je na območjih občin, na katerih prebivajo pripadniki italijanske narodne skupnosti, italijanski jezik uradni jezik pred državnimi organi. S tem je bil izločen vsak dvom o uporabi italijanskega jezika pred državnimi organi, podrobna ureditev pa je bila prepuščena procesnim zakonom: Zakonu o javni rabi slovenščine, Zakonu o državni upravi, Zakonu o splošnem upravnem postopku in Uredbi o upravnem poslovanju. Člen 62 ZUP določa, da se celoten upravni postopek vodi v italijanskem jeziku, če stranka – pripadnica italijanske narodne skupnosti – to zahteva. V skladu z 223. členom Uredbe o upravnem poslovanju mora biti vsak pisni dokument, ki ga izda upravni organ z območja občin, kjer prebiva stranka – pripadnik italijanske narodne skupnosti, v obeh jezikih: italijanščini in slovenščini. To pomeni, da mora državna uprava nujno poskrbeti, da so vsak obrazec, štampljka, dokument iz uradne evidence, sestavina uradnega dokumenta, življenjski dogodek na državnem portalu e-uprava, elektronski obrazec za oddajo vlog prek spleta in vse storitve upravnih organov, objavljene na spletu, tudi v italijanskem jeziku. Pripadnik italijanske narodne skupnosti se lahko prek prenovljenega spletnega portala e-uprava seznani o vsebini dokumentacije v italijanskem jeziku. To je pozitiven trend upravnega poslovanja v italijanskem jeziku kot uradnem jeziku. Večja težava je okoliščina, da se italijanskega uradnega jezika ne uporablja v upravnih postopkih državnih organov na območju občin, kjer prebivajo pripadniki italijanske manjšine, bodisi zaradi neznanja jezika uradnika bodisi zaradi pomanjkljivih dokumentacij. Ne glede na vzrok gre za posledico premočrtnih političnih akcij po čim manjši uporabi italijanskega jezika kot uradnega jezika na območju občin, v katerih prebiva avtohtona italijanska narodna skupnost.

Slovenski pravni red avtohtoni italijanski narodni skupnosti sicer zagotavlja dobro ustavno in zakonsko varstvo, kljub temu pa se izkaže, da brez posegov Ustavnega sodišča RS in inšpekcijskih nadzorov pogosto ne gre. Preveliko je primerov, ko gre pri zakonskih določbah le za »mrtvo črko na papirju« in v dejanski rabi za kršitev določb. Uporaba jezika pred državnimi organi na območju lokalnih skupnosti ali zunaj njih je osnovna ustavna pravica avtohtone italijanske narodne skupnosti, določena z mednarodnimi pogodbami, ki jo je treba nujno spoštovati, saj je to edini način za ohranjanje njene narodne identitete.