



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84
F: 01 478 83 31
E: gp.ijs@gov.si
I: www.ijs.gov.si

Datum: 30. 11. 2018

POROČILO O IZVEDENEM SISTEMSKEM NADZORU IZVAJANJA ZAKONA O TUJCIH NA UPRAVNIH ENOTAH in ZAVODU RS ZA ZAPOSLOVANJE S PREDLOGI UKREPOV

1. UVOD

Upravna inšpekcija¹, poleg prioritetnega obravnavanja posamičnih pobud, vsako leto glede na zaznave, ki jih pridobi preko pobud in drugih obvestil državljanov, predlaga izvedbo sistemskih nadzorov na določenem področju oziroma pri posameznih institucijah, ki jih potem vključi v letni načrt dela inšpektorata. V letošnjem letu je tako v Načrt dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2018 vključila tudi izvedbo sistemskih nadzorov upravnih enot (v nadaljevanju UE) nad vodenjem upravnih postopkov pri izvajanju tujske zakonodaje, ki sodi na področje notranjih zadev.²

Upravna inšpekcija je v sistemski nadzor zajela pregled štirih upravnih enot (dveh večjih – Ljubljana, Celje, ene srednje - Slovenska Bistrica in ene manjše - Piran) glede na število prebivalcev oziroma teritorialno območje, ki ga posamezna upravna enota pokriva. Inšpekcijski nadzor je v skladu s pristojnostmi zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13, v nadaljevanju UUP) in materialnih predpisov v delih, ki se nanašajo na procesne določbe. Pri pregledu reševanja zadev se je prvenstveno osredotočila na spoštovanje instrukijskih rokov za odločanje³ z upoštevanjem načela ekonomičnosti postopka ter drugih temeljnih načel ZUP, posebnosti, ki vplivajo na vodenje postopkov v instrukijskih rokih, ki izhajajo iz določb materialnega predpisa (ZTuj-2). Preverila je tudi upravno poslovanje. Določene zaključke je upravna inšpekcija oprla tudi na teorijo upravnega prava, ki določene zakonske določbe razlaga po namenu.

2. NORMATIVNA UREDITEV PODROČJA

Uvodoma izpostavljam normativno ureditev nadzorovanega upravnega področja, ki je urejena z Zakonom o tujcih (Uradni list RS, št. 50/11, 57/11 – popr., 26/14, 45/14 – UPB1, 90/14, 19/15,

¹ Pristojnost upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP vsebujejo procesne določbe ter nad določbami UUP. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov. Prvi odstavek 1. člena ZUP določa, da morajo po ZUP postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom. ZUP pa se uporablja tudi v primeru, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev.

² Upravne enote vodijo upravne postopke in odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb tudi s področja: prometa (registracija vozil, izdaja voznških dovoljenj,...), graditve objektov in drugih posegov v prostor (gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje ...), kmetijstva (promet s kmetijskimi zemljišči, status kmeta, zaščitene kmetije ...), denacionalizacije, žrtev vojnega nasilja itd. Vir: http://www.upravneenote.gov.si/o_portalu/

³ Glej 91. člen ZTuj-2.

47/15 – ZZSDT, 5/17, 16/17 – UPB2, v nadaljevanju ZTuj-2)⁴, pri čemer je namen zakona razviden iz predlogov tega zakona, in sicer je izpostavljeno, da je **pri izvrševanju zakona potrebno ohraniti visoko raven varstva človekovih pravic in svoboščin, ki jih narekujejo standardi EU, obenem pa tudi zavarovati nacionalni interes Republike Slovenije.**⁵

Za ukrepe in odločitve ter postopke v zvezi s prebivanjem tujcev v Republiki Sloveniji so na prvi stopnji pristojne upravne enote, na območju katerih tujec prebiva ali namerava prebivati, če ni s tem zakonom drugače določeno⁶. Tujec mora ves čas postopka sodelovati s pristojnimi organi in se podrežati njihovim ukrepom. Tujec mora omogočiti pristojnemu organu dostop do vseh razpoložljivih dokazov ter predložiti vse listine in potrdila, ki jih ima in ki so lahko pomembna za postopek, ter se odzivati vabilom pristojnih organov. Pristojni organ lahko tujcu postavi primeren rok, v katerem mora predložiti zahtevane listine, potrdila oziroma druge dokaze, sicer jih ni dolžan upoštevati. Če je bil postopek po tem zakonu uveden na zahtevo ali prošnjo tujca oziroma njegovega delodajalca in ga ni mogoče končati brez njegovega sodelovanja, se njegov molk šteje za umik zahteve, če kljub opozorilu pristojnega organa v postavljenem roku ne opravi nobenega dejanja za nadaljevanje oziroma dokončanje postopka oziroma, če se iz opustitve teh dejanj da sklepati, da ni več zainteresiran za nadaljevanje postopka. Določbe tega člena se uporabljajo tudi za državljane EU, njihove družinske člane in družinske člane slovenskih državljanov.⁷ Pristojni organ v postopku odloča na podlagi dejstev in okoliščin, znanih v Republiki Sloveniji, če je v posameznem primeru potrebno, pa lahko tudi na podlagi dejstev in podatkov organov Republike Slovenije v tujini. O prošnjah za izdajo dovoljenja za prebivanje in potrdila o prijavi prebivanja mora pristojni organ odločiti čimprej, najpozneje pa v 30 dneh od prejema popolne prošnje. Kadar mora pristojni organ zaradi ugotovitve obstoja razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja ali potrdila izvesti poseben ugotovitveni postopek⁸, mora o prošnji odločiti najpozneje v 60 dneh.⁹ Upravne enote so v skladu z določili 54. člena ZTuj-2 pristojne za izdajo in podaljšanje¹⁰ naslednjih dovoljenj za prebivanje¹¹: dovoljenja za začasno prebivanje¹², Enotnega dovoljenja, modre karte EU in dovoljenja za stalno prebivanje¹³. Za izdajo dovoljenj za prebivanje so predpisani splošni pogoji v 3. odstavku 33. člena ZTuj-2, ter posebni pogoji, glede na posamezno vrsto dovoljenja za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje se vroči osebno tujcu, za katerega se izda, oziroma njegovemu zakonitemu zastopniku¹⁴.

2.1 Dovoljenje za začasno prebivanje

Značilnost dovoljenja za začasno prebivanje je, da mora tujec tovrstno dovoljenje pridobiti pred vstopom v državo (razen izjem, ki jih določa ZTuj-2). Zato se v skladu z določili 2. odstavka 34. člena ZTuj-2 prošnja za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje vložijo pri diplomatskem predstavništvu ali konzulatu Republike Slovenije v tujini ali pri pristojnem organu v Republiki Sloveniji, če je tako določeno z ZTuj-2. Dovoljenje za začasno prebivanje se izda za določen čas, ki je potreben za izpolnitev namena bivanja, vendar najdlje za eno leto, če zakon ne določa

⁴ Od 1. 1. 2018 je v uporabi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 59/17, 1/18 – UPB3, 9/18 – popr.), ki se torej za zadeve, ki so bile predmet nadzora, še ni uporabljal.

⁵ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 96/01 z dne 08.12.2001

⁶ 2. odstavek 86. člena ZTuj-2.

⁷ 1., 3. in 4. odstavek 90. člena ZTuj-2.

⁸ 145. člen ZUP.

⁹ 91. člen ZTuj-2.

¹⁰ V skladu z določili 36. člena ZTuj-2 se lahko podaljša po enakimi pogoji, kot se izda. Vlogo za podaljšanje mora tujec vložiti pred potekom roka, do katerega velja (lahko zaprosi tudi za nadaljnjo dovoljenje za drugačen namen bivanja).

¹¹ Dovoljenje za prebivanje pomeni dovoljenje za vstop v Republiko Slovenijo in prebivanje za določen čas in za določen namen ali prebivanje za nedoločen čas (1. odstavek 31. člen ZTuj-2). Dovoljenje za prebivanje se izda kot:

1. dovoljenje za začasno prebivanje, ali

2. dovoljenje za stalno prebivanje. (1. odstavek ZTuj-2).

¹² Izda se za določen namen in določen čas (2. odstavek 32. člena ZTuj-2).

¹³ Izda se brez omejitev glede trajanja in namena bivanja v RS. (4. odstavek 32. člena ZTuj-2).

¹⁴ 7. odstavek 33. člena ZTuj-2.

drugače¹⁵. Z dnem vročitve dovoljenja za začasno prebivanje lahko tujec začne tudi uresničevati pravico do prebivanja v RS¹⁶ in jo lahko uresničuje do poteka roka veljavnosti izdanega dovoljenja¹⁷.

Dovoljenj za začasno prebivanje je več vrst, ločijo se glede na namen, zaradi katerega je tujcu dovoljeno bivati v RS, to je zaradi:

- zaposlitve ali dela;
- združitve družine;
- študija, izobraževanja, specializacije ali strokovnega izpopolnjevanja ter praktičnega usposabljanja, sodelovanja oziroma udeležbe v programih mednarodnih izmenjav prostovoljcev;
- drugih upravičenih in z zakonom, mednarodnimi akti ali mednarodnimi načeli in običaji utemeljenih razlogov ali zaradi interesa Republike Slovenije.

Dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji se izda tudi:

- tujcem, ki imajo status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici Evropske unije;
- tujcem slovenskega rodu do drugega kolena v ravni vrsti;
- otrokom tujcev, rojenih v Republiki Sloveniji;
- žrtvam trgovine z ljudmi;
- žrtvam nezakonitega zaposlovanja;
- tujcem, ki jim je bilo v Republiki Sloveniji dovoljeno zadrževanje.¹⁸

2.2 Dovoljenje za stalno prebivanje

Dovoljenje za stalno prebivanje se lahko izda tujcu:

1) ki pet let neprekinjeno zakonito prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi:

- dovoljenja za začasno prebivanje ali
- potrdila o vloženi prošnji za podaljšanje ali
- izdajo nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje ali
- potrdila o vloženi prošnji za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje, ki tujcu v času odločanja o njegovi prošnji za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje dovoljuje prebivanje v Republiki Sloveniji

2) ki izpolnjuje druge pogoje za izdajo dovoljenja, določene s tem zakonom in

3) če ni razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja iz 55. člena tega zakona¹⁹.

Tujec, kateremu je bilo dovoljenje za stalno prebivanje izdano ob izpolnjevanju pogoja petletnega neprekinjenega zakonitega prebivanja na podlagi prvega odstavka tega člena, ima status rezidenta za daljši čas, kar se na dovoljenju tudi označi.²⁰

ZTuj-2 predpisuje tudi kdaj se dovoljenje za prebivanje zavrne²¹, kdaj nastopijo pogoji za razveljavitev²² in kdaj razlogi za prenehanje²³ dovoljenj za prebivanje. V postopkih po ZTuj-2 se uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, če z Ztuj-2 ni drugače določeno²⁴. Odloča se na podlagi dejstev in okoliščin, znanih v Republiki Sloveniji, če je v posameznem primeru potrebno, pa lahko tudi na podlagi dejstev in podatkov organov Republike Slovenije v tujini. O prošnjah za izdajo dovoljenja za prebivanje in potrdila o prijavi prebivanja mora pristojni organ odločiti čimprej, najpozneje pa v 30 dneh od prejema popolne prošnje. Kadar mora pristojni

¹⁵ 3. odstavek 33. člena ZTuj-2.

¹⁶ 6. odstavek 35. člena ZTuj-2.

¹⁷ 3. odstavek 33. člena ZTuj-2.

¹⁸ 35. člen ZTuj-2.

¹⁹ 1. in 2. stavek 1. odstavka 52. člena ZTuj-2. V ostalem ta člen določa priznavanje drugih pogojev in v katerih primerih se tujcu takšno dovoljenje ne izda.

²⁰ 6. odstavek 52. člena ZTuj-2.

²¹ 55. člen ZTu-2.

²² 56. člen ZTuj-2.

²³ 57. člen ZTuj-2.

²⁴ 85. člen ZTuj-2.

organ zaradi ugotovitve obstoja razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja ali potrdila izvesti poseben ugotovitveni postopek, mora o prošnji odločiti najpozneje v 60 dneh.²⁵

2.3 Način izdaje, oblika in veljavnost dovoljenj za prebivanje

Upravna enota tujcu dovoljenje za prebivanje izda v obliki samostojne listine kot izkaznico, katere veljavnost je pri dovoljenju za začasno prebivanje enaka veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje, pri dovoljenju za stalno prebivanje pa deset let²⁶.

2.4 Potrdilo o začasnem prebivanju

Tujec, ki je pravočasno vložil prošnjo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje ali za izdajo nadaljnega dovoljenja, sme ostati v državi, dokler o njegovi prošnji ni odločeno, o čemer se mu izda posebno potrdilo, ki po poteku veljavnosti dovoljenja za prebivanje, velja kot dovoljenje za začasno prebivanje, do dokončne odločitve o prošnji oziroma v primeru izdaje enotnega dovoljenja ali modre karte EU, do pravnomočne odločitve o prošnji. Potrdilo tujcu ne dovoljuje prehajanja državne meje, razen če je tujec zaprosil za podaljšanje enotnega dovoljenja ali izdajo nadaljnega dovoljenja kot dnevni delovni migrant.²⁷

3. NAJPOGOSTEJE VLOŽENE ZAHTEVE ZA IZDAJO DOVOLJENJ

Upravna enota Ljubljana na letnem nivoju s 23 uradniki rešuje več kot 20 000 upravnih zadev na področju izvajanja ZTuj-2, UE Celje s 7 uradniki rešuje cca 4000, UE Piran s 4 uradniki cca 1100 zadev, UE Slovenska Bistrica z 2 uradnicama 800 zadev. Upravne enote prejmejo letno največ zahtev na področju enotnih dovoljenj za prebivanje in delo, dovoljenj za začasno prebivanje za državljane tretjih držav, dovoljenj za stalno prebivanje za državljane tretjih držav²⁸.

Najpogostejše vloge	UE Ljubljana (skupaj 20 000)	UE Celje (skupaj 4000)	UE Piran (skupaj 1100)	UE Slovenska Bistrica (skupaj 800)
Enotno dovoljenje za bivanje in delo	7319	1854	384	268
Dovoljenje za začasno prebivanje za državljane tretjih držav	5170	657	199	151
Dovoljenje za stalno prebivanje za državljane tretjih držav	1664	369	139	102
SKUPAJ:	14.153	2.880	722	521

4. POSEBNOSTI, KI VPLIVAJO NA ČAS REŠEVANJA ZADEV

4.1 Pridobivanje podatkov

²⁵ 91. člen ZTuj-2.

²⁶ 58. člen ZTuj-2.

²⁷ 2. odstavek 60. člena ZTuj-2.

²⁸ Vsi podatki so pridobljeni s strani teh upravnih enot in se nanašajo na leto 2017.

Uradne osebe morajo v okviru vodenja postopkov na podlagi ZTuj-2 pridobiti v posameznem postopku veliko različnih dokazil. Dokazila pridobijo na podlagi določb 139. člena ZUP²⁹, in sicer z vpogledom v različne registre oziroma uradne evidence ali na podlagi pisnih zaprosil organov, ki jih vodijo v skladu z določili ZTuj-2 oziroma ZUP. In sicer dostopajo do CKE³⁰, ZZS³¹, VIZIS³², MRRSP³³, FIO³⁴, AJPES³⁵. Pisno pa morajo uradne osebe najpogosteje zaprositi za podatke iz evidenc o pravnomočnih odločbah o prekrških, ki jih vodijo prekrškovni organi v RS, o vloženih pravnomočnih obtožnicah in izdanih nepravnomočnih sodbah, ki jih vodijo pristojna sodišča, podatke iz evidenc, ki jih vodi davčni organ o zapadlih neplačanih davčnih obveznostih in o davčnih prekrških.

4.2 Soglasje Zavoda RS za zaposlovanje

Druga posebnost, ki je vplivala na reševanje zadev v instruktorskih rokih, se nanaša na izdajo enotnih dovoljenj za prebivanje (teh postopkov je največ). Upravna enota mora pred izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo tujcu s strani Zavoda RS za zaposlovanje (v nadaljevanju Zavod) pridobiti soglasje k izdaji enotnega dovoljenja. Upravna enota vlogo za pridobitev enotnega dovoljenja tudi nemudoma (praviloma še isti dan) posreduje (priložiti mora tudi dokazila o izpolnjevanju pogojev, določenih z zakonom, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev) v reševanje Zavodu. Ta mora o zahtevi za podajo soglasja k pisni odobritvi odločiti **v roku 15 dni** od prejema prošnje. Če soglasja ne poda v roku, se šteje, da soglasje ni podano, kar pa se ne šteje kot razlog za zavrnitev izdaje pisne odobritve. Če soglasje k pisni odobritvi ni podano zaradi neizpolnjevanja pogojev po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev, Zavod o teh razlogih obvesti upravno enoto, ki prošnjo za pisno odobritev z odločbo zavrne³⁶. Soglasje se izda v postopku izdaje ali podaljšanja enotnega dovoljenja ali izdaje pisne odobritve. Soglasje nima narave pravnega akta, ampak je akcesoren akt.³⁷

Ugotovitve: Upravna inšpekcija je v nadzoru ugotovila, da bi bili postopki na upravnih enotah pogosto končani prej, če bi Zavod spoštoval 15-dnevni rok za posredovanje akta. Upravne enote v tem primeru tudi različno postopajo (ene v primerih, ko soglasje ni izdano v 15 dneh, ne nadaljujejo s postopkom, ampak na odločitev Zavoda počakajo, da stranki ne bi povzročali nepotrebnih stroškov, v primeru, če soglasje ne bi bilo izdano, druge pa vlogo vseeno obravnavajo). Upravne enote tudi večkrat kontaktirajo Zavod s prošnjo za čimprejšnje posredovanje soglasij, stranke pa obveščajo o manjkajoči dokumentaciji tudi zgolj neformalno v primeru, ko te pokličejo.

²⁹ Uradna oseba, ki vodi postopek, si preskrbi po uradni dolžnosti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje. Enako ravna uradna oseba glede dejstev, o katerih vodi uradno evidenco kakšen drug državni organ oziroma organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. (3. odstavek 139. člena ZUP). Če uradne evidence ne vodi organ, ki je pristojen za odločanje, je dolžan od pristojnega organa podatke brezplačno zahtevati takoj oziroma najkasneje v roku treh delovnih dni po vložitvi vloge. Zaprošeni organ je dolžan te podatke posredovati takoj oziroma najkasneje v roku 15 dni, če ni v predpisu, ki ureja uradno evidenco, drugače določeno. (4. odstavek 139. člena ZUP).

³⁰ Centralna kazenska evidenca o vseh pravnih in fizičnih osebah, ki so jih obsodila sodišča v RS.

³¹ Evidenca o obveznem zdravstvenem zavarovanju v RS.

³² Evidenca o izdajanju vizumov, povezana tudi s skupnim evropskim viznim sistemom.

³³ Skupni register: tujcev, stalnega prebivalstva, matični register.

³⁴ Schengenski informacijski sistem (fonetični indeks osebe) za preverjanje prosilcev (kazni, omejitve gibanja,...).

³⁵ Informacije o poslovnih subjektih (kjer se pridobivajo predvsem podatki o vlagateljih, družbenikih, zastopnikih in prokuristih podjetij).

³⁶ 6. odstavek 37. člena ZTuj-2.

³⁷ Ti akti nimajo lastnosti samostojne upravne odločbe, ker se z njimi ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v upravni stvari in nimajo neposrednega pravnega učinka nasproti stranki. V upravni stvari, ki je predmet upravnega postopka, se odloči šele z zbirno odločbo in šele ta pravno učinkuje nasproti stranki. V vseh primerih takega akcesornega odločanja pa mora biti v skladu z določbami ZUP (209. člen) obveznost pridobitve oziroma izdaje akcesornih aktov predpisana z zakonom.

Ugotovitve v nadzoru Zavoda: Zaradi ugotovljenega nespoštovanja instruktivskih rokov Zavoda za izdajo aktov na podlagi 37. člena ZTuj-2, je upravna inšpekcija uvedla tudi nadzor nad Zavodom. Upravna inšpekcija je preverila potek oprave posameznih procesnih dejanj v konkretnih zadevah na sedežu Zavoda. Ugotovila je, da je Zavod pri reševanju vlog upravnih enot kršil instruktivske roke za izdajo soglasja za zaposlitev, določenih v 6. odstavku 37. člena ZTuj-2, tudi za več mesecev, v več kot 30 primerih. Nadalje je ugotovila, da Zavod pri izdaji soglasij za izdajo enotnih dovoljenj za bivanje ne spoštuje instruktivskega, 15-dnevnega roka za posredovanje ustreznega akta (soglasja, obvestila o ne izdaji soglasja, itd.), ker v predpisanem roku pogosto sploh še ne pristopi k obravnavi vloge. To pa posledično vpliva na reševanje vlog za izdajo enotnih dovoljenj za prebivanje na upravnih enotah in tudi veljavnost polic zdravstvenega zavarovanja, kar je po oceni upravne inšpekcije z vidika varstva pravic strank (in ekonomičnosti postopkov), nedopustno.

Ne glede na navedeno, pa je v nadzoru Zavoda upravna inšpekcija ugotovila tudi, da so razlogi za ugotovljene procesne kršitve predvsem sistemske narave, saj zakonodaja Republike Slovenije na področju zaposlovanja in dela tujcev po eni strani teoretično omogoča hitro uveljavitev pravic tujcem pri pridobitvi dovoljenj za delo (in enotnih dovoljenj za bivanje in delo), vendar pa po oceni upravne inšpekcije v praksi ni zagotovljeno izvajanje te zakonodaje na takšen način, da bi bil dosežen njen namen.

Pri tem izpostavljamo naslednje ovire za njeno učinkovito izvajanje s procesnega vidika: število zaposlenih glede na število zadev in zakonski rok za rešitev zadev, povezljivost informacijskih sistemov Zavoda in upravnih enot oziroma omogočanje storitev »vse na enem mestu«. Namreč rešitve, ki jih vsebuje obstoječa zakonodaja, glede odločanja o pravici tujcev do dela in bivanja v RS (delovna dovoljenja, enotno dovoljenje za bivanje in delo) so bile pripravljene v letu 2014-2015 ob takratnem trendu cca. 2000 vlog *na mesec*, v letu 2018 pa Zavod prejme na področju tujcev (delovna dovoljenja, soglasja k izdaji enotnega dovoljenja za bivanje in delo) 6000 vlog *na mesec*³⁸, pri čemer je Zavod v letu 2018 že pripravil predlog spremembe sistemizacije in povečanje števila javnih uslužbencev na tem delovnem področju, in sicer na 45 javnih uslužbencev (za celo državo), medtem ko pa se v upravnih enotah število zaposlenih, ki delajo na tem področju, ni povečalo, kar po oceni upravne inšpekcije posledično vpliva na strokovno in kakovostno izvajanje predpisov in opravljanje drugih upravnih nalog.

4.3 Overjen prevod listin

Uradne osebe se v postopkih po ZTuj-2 srečujejo tudi z listinami v tujem jeziku. ZUP v 1. odstavku 177. člena določa, da je potrebno listini, sestavljeni v tujem jeziku, predložiti tudi overjen prevod, če je to potrebno.

Ugotovitve: Upravna inšpekcija je v nadzoru ugotovila, da na nekaterih upravnih enotah nekatere uradne osebe vedno (tudi kadar to ni potrebno, ker uradna oseba razume vsebino listine) zahtevajo overjene prevode listin - npr. ko gre za enostaven zapis listine sestavljene v jeziku bivših jugoslovanskih republik (srbski, bosanski, črnogorski), primer: »*Uvjerenje, da se ne vodi kazenski postopak*«, »*Uvjerenje o nekažnjavanju*«, »*Potvrda o nekažnjavanju*«, kar pomeni, da se nekatere uradne osebe UE ne poslužujejo določb 177. člena ZUP, čeprav bi se jih lahko in zato uradne osebe posledično različno obravnavajo stranke v podobnih primerih.

4.4 Vročanje in oddaja prstnih odtisov

ZTuj-2 določa, da ob izpolnjevanju vseh pogojev upravna enota izda dovoljenje za prvo začasno prebivanje in ga pošlje diplomatskemu predstavništvu ali konzulatu Republike Slovenije v tujini, kjer ga stranki tudi vročijo. Izjeme: Če tujec zaradi nepredvidenih okoliščin prvo dovoljenje za

³⁸ Podatki Zavoda, julij 2018.

začasno prebivanje ni mogel pridobiti pred vstopom v državo, mu lahko prvo dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji vroči pristojni organ, ki je dovoljenje izdal, če:

- tujec v Republiki Sloveniji biva zakonito³⁹ in
- je bila prošnja za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje vložena pred njegovim vstopom v državo, tujec pa je že pred vstopom v državo pri diplomatskem predstavništvu ali konzulatu Republike Slovenije v tujini dal prstne odtise in
- je po vstopu v državo o vstopu v državo, naslovu ter trajanju nameravanega bivanja v državi ter o razlogih, zaradi katerih prvega dovoljenja za začasno prebivanje ni mogel pridobiti pred vstopom v državo, obvestil pristojni organ za izdajo dovoljenja⁴⁰.

Ugotovitve: V nekaterih primerih tujci, ki se že nahajajo v RS in izpolnjujejo vse pogoje za izdajo dovoljenja za bivanje v Sloveniji, le-tega ne morejo pridobiti, dokler ne oddajo prstnih odtisov na slovenskem veleposlaništvu v državi iz katere prihajajo. Ztuj-2 namreč ne omogoča, da tujec, ki prstnih odtisov iz različnih razlogov ni oddal že pred prihodom v RS (ker npr. sploh ni vedel, da bo v RS ostal), le-te lahko v določenih življenjskih situacijah v RS odda, temu pa je prilagojen tudi informacijski sistem MNZ za zajem prstnih odtisov, ki posledično ne omogoča oddaje prstnih odtisov za te izjeme v RS. Zato morajo tujci, ki se že nahajajo v RS in izpolnjujejo vse pogoje za izdajo dovoljenja za bivanje v Sloveniji, odpotovati na slovensko veleposlaništvo v tujino (Beograd, Kairo, Moskvo,...), da bi tam oddali zgolj prstne odtise za pridobitev dovoljenja. Takšna ureditev pa je po oceni upravne inšpekcije v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka in varstva pravic strank in tudi v nasprotju z načelom sorazmernosti pri iskanju zakonske rešitve za doseganje namena ZTuj-2.

5. REŠEVANJE ZADEV

V nadzoru je bil opravljen vpogled v potek reševanja preko 300 naključno izbranih zadev.

Ugotovitve: V ZTuj-2 je določen 30 oziroma 60-dnevni rok za izdajo vseh vrst dovoljenj⁴¹, ne glede na to, kako zahteven je postopek za odločanje o njihovi izdaji. V več zadevah je bila ugotovljena kršitev instrukijskih rokov, vendar pa postopki v večini primerov dejansko trajajo preko 3 mesecev in sicer predvsem zaradi dejstva, ker vloge niso (in zaradi zakonske ureditve tudi ne morejo biti) popolne ob njihovi vložitvi. Za vsebinsko popolnost mora UE izvesti več procesnih dejanj, na katere časovno izvedbo pa vplivajo že v točki 4 navedene posebnosti. Na primer organ mora po (formalni) popolnosti vloge, pred odločitvijo ugotoviti materialno resnico npr. pridobiti vse podatke iz uradnih in drugih evidenc, pridobiti soglasje s strani ZRSZ, izvajati dokaze (npr. izvesti zaslišanja na diplomatskih predstavništvih v tujini), vročiti dokumente v tujino in izvajati druga procesna dejanja za zagotavljanje varstva pravic strank v postopkih (npr. pravica do izjave pred izdajo odločbe v povezavi z vročanjem pozivov, zaslišanjem itd.). Največ zahtevkov prejmejo UE ravno za izdajo enotnih dovoljenj za bivanje in delo, pri čemer je pričakovano, da bo o njih odločeno čimprej, najpozneje pa v 30 oziroma 60 dneh od prejema popolne prošnje. Vendar pa ti postopki trajajo 4 mesece ali več, predvsem zaradi kršitev rokov za izdajo soglasij s strani ZZZS, ki so potrebna za popolno vlogo na UE. Nadalje sta izdaja začasnih dovoljenj za bivanje za državljane tretjih držav zaradi drugih utemeljenih razlogov⁴² in preverjanje (ugotavljanje) razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje⁴³ zahtevna postopka, ki zaradi posebnosti in ugotavljanja materialne resnice pogosto terjata daljšo obravnavo zahtevkov, kot je to na

³⁹ Šteje se, da tujec nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, če:

- je nedovoljeno vstopil;
- nima vizuma ali je vizum prenehal veljati ali če prebiva v Republiki Sloveniji v nasprotju z vstopnim naslovom oziroma mu je potekel čas, ko je na podlagi zakona ali mednarodne pogodbe lahko v Republiki Sloveniji;
- nima dovoljenja za prebivanje ali je dovoljenje prenehalo veljati. (1. odstavek 60. člena ZTuj-2).

⁴⁰ 4. odstavek 34. člena Ztuj-2.

⁴¹ O prošnjah za izdajo dovoljenja za prebivanje in potrdila o prijavi prebivanja mora pristojni organ odločiti čimprej, najpozneje pa v 30 dneh od prejema popolne prošnje. Kadar mora pristojni organ zaradi ugotovitve obstoja razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja ali potrdila izvesti poseben ugotovitveni postopek, mora o prošnji odločiti najpozneje v 60 dneh.

⁴² 51. člen ZTuj-2.

⁴³ 55. člen ZTuj-2.

splošno predpisano za druge vrste dovoljenj. Po drugi strani pa UE prejemajo na tem področju vse večje število vlog ob enakem (ali celo manjšem) številu zaposlenih. Vse to povzroča tudi, da se zakon oteženo izvršuje v skladu z njegovim namenom, ki je: ohranitev visoke ravni varstva človekovih pravic in svoboščin, ki jih narekujejo standardi EU, obenem pa zavarovanje nacionalnega interesa Republike Slovenije.

Upravna inšpekcija zaznava tudi vse večjo kadrovsko podhranjenost upravnih enot za izvajanje (teh) upravnih nalog, po drugi strani pa vse večje število vlog (in tudi novih upravnih nalog), kar posledično privede tudi do kršitev varstva pravic strank pri pridobivanju dovoljenj v predpisanih rokih (molk organa) in otežuje izvajanje načela materialne resnice.

Po oceni Upravne inšpekcije bi lahko materialni predpis ZTuj-2 za izdajo določene vrste dovoljenj za prebivanje predpisal daljši rok, saj je predpisani instrukcijski rok z ZTuj-2, splošni rok, ki ga predpisuje že ZUP. S tem pa bi bila zagotovljena tudi pravna predvidljivost (pravna varnost).

6. PREDLOGI

Upravna inšpekcija v opravljenih nadzorih ni izrekala strožjih ukrepov, s katerim bi predstojnikom nadzorovanih UE izrekala ukrepe za odpravo navedenih nepravilnosti, saj meni, da bilo potrebno k reševanju problematike pristopiti sistemsko. Upravna inšpekcija je zato ministrom Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za notranje zadeve Ministrstva za zunanje zadeve in ministrici Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagala, da vsak v okviru svojih pristojnosti zagotovijo izvrševanje temeljnih načel ZUP in s tem strokovno in učinkovito izvajanje tujske zakonodaje v skladu z njenim namenom, in sicer tako, da proučijo možnosti za rešitve, ki bi zagotovile:

- enoten pristop k obravnavi vlog za izdajo enotnih dovoljenj za bivanje in delo v primerih, ko soglasje Zavoda še ni izdano,
- realnejšo in glede na dosedanje izkušnje, izvedljivo zakonsko opredelitev roka za pridobitev dovoljenja od dneva oddaje vloge (opredeliti rok za pridobitev dovoljenja od dneva oddaje vloge in ne od dneva popolnosti vloge),
- ustrezno rešitev v okviru obstoječe zakonodaje (z dodatnimi razlagami zakonskih določb) ali spremembo Ztuj-2 glede izvajanja 51. člena ZTuj-2 (problematika zajema prstnih odtisov, zaslišanja strank, ipd.),⁴⁴
- preglednost poslovanja oziroma informiranje stranke na enem mestu z vzpostavitvijo ustreznega informacijskega sistema, ki bo omogočal vpogled v stanje reševanja zadev vseh pristojnih organov (Zavoda in UE),
- ustrezno število javnih uslužbencev za zagotovitev strokovnega in kontinuiranega pristopa k reševanju zadev na tem področju glede na vse večje število zadev in za doseg namena ZTuj-2, z upoštevanjem dejstva, da gre tudi za pogoste upravičence do pravic iz javnih sredstev Republike Slovenije,
- poenotenje izvrševanja zakonodaje in posredovanje razlag predpisov vsem upravnim enotam in ne le tistim, ki zastavijo vprašanje.

⁴⁴ Stališče MZZ v obvestilu št. ZKO-6542/17-3 z dne 26.11. 2017 in 29. 11. 2018 (popravek).